

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15



Standard (16-1) 40-58-75-00
Renseignements (16-1) 40-58-78-78
Télécopie (16-1) 45-79-17-84

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du vendredi 8 décembre 1995

(34^e jour de séance de la session)

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. YVES GUÉNA

1. **Procès-verbal** (p. 3999).

2. **Rappel au règlement** (p. 3998).

Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M. le président,
Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour
l'emploi.

3. **Loi de finances pour 1996.** - Suite de la discussion d'un
projet de loi (p. 3998).

Travail, dialogue social et participation (p. 3999)

M. le président.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi ;
MM. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial de la
commission des finances ; Louis Souvet, rapporteur pour
avis de la commission des affaires sociales, pour le travail
et l'emploi ; Jean Madelain, rapporteur pour avis de la
commission des affaires sociales, pour la formation profes-
sionnelle ; Jean-Pierre Fourcade, président de la commis-
sion des affaires sociales ; Guy Fischer, Mme Marie-
Madeleine Dieulangard, MM. Bernard Joly, André
Jourdain, Jean-Claude Carle, Roland Huguet.

Mme le ministre délégué.

Suspension et reprise de la séance (p. 4022)

4. **Candidatures à des organismes extraparlimentaires**
(p. 4022).

5. **Retrait de l'ordre du jour d'une question orale sans
débat** (p. 4022).

6. **Loi de finances pour 1996.** - Suite de la discussion d'un
projet de loi (p. 4022).

Travail, dialogue social et participation (suite)

Crédits du titre III. - Adoption (p. 4023)

Crédits du titre IV (p. 4023)

M. Guy Fischer.

Amendement n° II-156 de Mme Marie-Madeleine
Dieulangard. - Mme Marie-Madeleine Dieulangard,
M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial de la commis-
sion des finances ; Mme Anne-Marie Couderc, ministre
délégué pour l'emploi. - Rejet.

Amendement n° II-158 de M. Guy Fischer. - MM. Guy
Fischer, le rapporteur spécial, Mme le ministre délégué. -
Rejet.

Adoption des crédits.

Crédits des titres V et VI. - Adoption (p. 4024)

Article 69 (p. 4024)

Amendement n° II-77 de M. Jean-Jacques Robert. -
MM. Jean-Jacques Robert, Alain Lambert, rapporteur
général de la commission des finances ; Mme le ministre
délégué. - Retrait.

Amendement n° II-73 de M. Louis Souvet, rapporteur pour
avis, et sous-amendement n° II-176 du Gouvernement. -
M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission
des affaires sociales ; Mme le ministre délégué, M. le rap-
porteur général. - Adoption du sous-amendement et de
l'amendement modifié.

Amendement n° II-174 de la commission et sous-amende-
ment n° II-177 du Gouvernement. - M. le rapporteur
général, Mme le ministre délégué. - Adoption du sous-
amendement et de l'amendement modifié.

Amendement n° II-173 du Gouvernement. - Mme le
ministre délégué ; M. le rapporteur spécial. - Adoption.

Amendement n° II-159 de M. Guy Fischer. - MM. Guy
Fischer, le rapporteur spécial, Mme le ministre délégué. -
Rejet.

Adoption de l'article modifié.

Suspension et reprise de la séance (p. 4029)

7. **Cessation du mandat sénatorial d'un membre du Gou-
vernement** (p. 4029).

8. **Loi de finances pour 1996.** - Suite de la discussion d'un
projet de loi (p. 4029).

Intégration et ville (p. 4029)

MM. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du
territoire, de la ville et de l'intégration ; Eric Raoul,
ministre délégué à la ville et à l'intégration ; Mme Anne-
Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi ;
MM. Philippe Marini, rapporteur spécial de la commis-
sion des finances ; Gérard Larcher, rapporteur pour avis
de la commission des affaires économiques, pour la ville ;
Paul Blanc, rapporteur pour avis de la commission des
affaires sociales.

PRÉSIDENTE DE M. PAUL GIROD

MM. Guy Fischer, René Rouquet, Christian Demuyneck,
André Diligent, Marcel Debarge, Joseph Ostermann,
Serge Franchis, Mme le ministre délégué, M. le ministre
délégué.

Crédits du titre III. - Adoption (p. 4062)

Crédits du titre IV (p. 4062)

Amendement n° II-107 de M. Serge Franchis. - MM. Serge
Franchis, M. le rapporteur spécial, Mme le ministre délé-
gué. - Retrait.

Adoption des crédits.

Crédits des titres V et VI. - Adoption (p. 4062).

9. **Remplacement d'un sénateur** (p. 4063).

10. **Nomination de membres d'organismes extraparlémentaires**
(p. 4063).

Suspension et reprise de la séance (p. 4063)

11. **Loi de finances pour 1996.** - Suite de la discussion d'un
projet de loi (p. 4063).

Commerce et artisanat (p. 4063)

MM. Jean-Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat ; René Ballayer, rapporteur spécial de la commission des finances ; Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; Bernard Dussaut, Raymond Soucaret, Joseph Ostermann, Jean-Claude Carle, Kléber Malécot, Louis Minetti, René Régnauld, Christian Demuynck, Edouard Le Jeune.

M. le ministre.

Crédits des titres III et IV. - Adoption (p. 4087)

Crédits du titre VI (p. 4087)

MM. René Régnauld, le ministre.

Adoption des crédits.

Article 66 (p. 4087)

M. le rapporteur spécial.

Adoption de l'article.

Article 66 *bis*. - Adoption (p. 4087)

12. **Dépôt d'une proposition de loi organique** (p. 4087).

13. **Ordre du jour** (p. 4087).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA vice-président

M. le président. La séance est ouverte.
(*La séance est ouverte à dix heures.*)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

RAPPEL AU RÈGLEMENT

Mme Marie-Madeleine Dioulangard. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

Mme Marie-Madeleine Dioulangard. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, le groupe socialiste a souhaité procéder à un rappel au règlement pour dénoncer l'attitude de M. le ministre du travail et des affaires sociales à l'égard de la Haute Assemblée.

En effet, M. Barrot n'a pas jugé utile d'être auditionné par la commission des affaires sociales sur les crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Certes, nous n'ignorons pas que M. le ministre, compte tenu de la taille de son portefeuille ministériel, a dû avoir, durant ces dernières semaines, un emploi du temps particulièrement chargé.

J'espère simplement qu'il trouvera, avec le Premier ministre, un moment pour recevoir les dirigeants des organisations syndicales afin d'entamer une négociation pour sortir de la grave crise sociale qui secoue la France.

M. Emmanuel Hamel. C'est bien son intention !

Mme Marie-Madeleine Dioulangard. Mais je pense que Mme Couderc aurait très bien pu participer aux travaux de la commission des affaires sociales.

Au printemps dernier, une importante réforme du travail parlementaire a été menée à bien afin d'améliorer la qualité du travail des deux assemblées législatives. À l'époque, les socialistes avaient mis en garde la majorité contre le fait que la seule réalité serait celle des actes et non celle des paroles. Que constatons-nous à présent ?

Le ministre du travail et des affaires sociales ne se déplace pas devant la commission des affaires sociales pour l'examen du budget du ministère dont il a la

charge. Il ne saisit donc pas cette occasion pour informer la représentation nationale de l'évolution de la très grave crise sociale qui secoue le pays et des réponses qu'il compte y apporter.

Le Gouvernement, par ailleurs, légifère par ordonnances sur des questions aussi fondamentales que la réforme de la protection sociale. Bref, il n'aura pas fallu longtemps pour que le mépris du pouvoir exécutif à l'égard du Parlement s'exprime. Je pense que tous les sénateurs ici présents ne peuvent être insensibles à cette question et souhaitent entendre le ministre nous donner quelques explications. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur celles du groupe communiste républicain et citoyen.*)

M. le président. Je vous donne acte de votre rappel au règlement, madame Dioulangard.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi. Je demande la parole.

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

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Je tiens à vous préciser, madame Dioulangard, que M. Jacques Barrot a toujours veillé à associer le Parlement à l'examen de l'ensemble des dossiers. Il a par ailleurs toujours tenu à assister aux réunions des commissions sénatoriales. S'il n'a pas pu répondre en temps utile à votre invitation, madame le sénateur, je crois savoir que c'était avec l'accord des présidents des commissions concernées. En tout état de cause, M. Jacques Barrot est à la disposition des commissions qui souhaiteraient l'entendre.

Je tiens toutefois à exprimer à la Haute Assemblée ses regrets de ne pouvoir être présent ce matin. Il défend en effet, en ce moment même à l'Assemblée nationale, le projet de loi autorisant le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale. Je puis cependant vous affirmer qu'il s'efforcera de venir devant la Haute Assemblée pour répondre personnellement aux questions que vous souhaitez lui poser.

Quant aux inquiétudes que vous avez manifestées à propos du dialogue qui doit être engagé avec les organisations syndicales, je puis vous confirmer que M. Jacques Barrot a entrepris les démarches nécessaires. Ceux qui souhaitent participer à ce dialogue pourront donc le faire. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.*)

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

3

LOI DE FINANCES POUR 1996

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale. [N^{os} 76 et 77 (1995-1996).]

Travail, dialogue social et participation

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le travail, le dialogue social et la participation.

Madame le ministre, mes chers collègues, je vous rappelle que nous devons achever demain soir l'examen du projet de loi de finances pour 1996. Il serait donc souhaitable que la séance de demain puisse commencer à dix heures précises, ce qui suppose que nous ne siégeons pas cette nuit au-delà de une heure.

Pour respecter cet horaire, il conviendrait d'achever ce matin l'examen des crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. J'émet donc le souhait que les rapporteurs et les orateurs inscrits respectent leur temps de parole et essaient même d'être un peu en deçà.

Ce souhait, pardonnez-moi, madame le ministre, s'adresse également à vous. Vous pouvez naturellement prendre la parole quand vous le souhaitez et aussi longtemps que vous le désirez, mais si vous pouviez vous efforcer de répondre aux intervenants de façon suffisamment concise pour que nous respections les limites que je viens d'indiquer, nous vous en serions particulièrement reconnaissants. Je ne doute pas d'avoir été entendu, et par le Gouvernement, et par mes collègues.

Je vous donne la parole, madame le ministre.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué pour l'emploi. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, c'est effectivement au nom de M. Jacques Barrot, qui ne peut être présent ce matin, que je m'exprimerai sur le projet de budget du travail pour 1996.

Je souhaiterais tout d'abord, au nom de M. Jacques Barrot, remercier tout particulièrement les rapporteurs MM. Hamel, Souvet et Madelain, ainsi que les membres des commissions, de l'excellent travail qu'ils ont accompli.

Je m'efforcerai, monsieur le président, de répondre au vœu que vous avez exprimé, mais je souhaite tout de même en préambule rappeler que la structure du budget qui vous est soumis est quelque peu particulière, compte tenu de la réorganisation des différents ministères, tant et si bien qu'il constitue une section du budget du ministère du travail et des affaires sociales, qui comprendra aussi une section « santé et services communs », dont vous avez voté les crédits vendredi dernier, une section « action sociale et solidarité », regroupant les crédits du fascicule budgétaire « solidarité entre les générations » qui ont été également votés voilà huit jours et ceux du fascicule « intégration », qui seront soumis à votre examen cet après-midi.

Je vous rappelle que les masses de crédits s'élèvent à 8,02 milliards de francs pour la santé publique et les services communs, à 59,2 milliards de francs pour la section « action sociale et solidarité » et, enfin, à 99,4 milliards de francs pour le budget du travail qui va maintenant retenir notre attention.

Comme vous le savez, à ces 99,4 milliards de francs s'ajoutent déjà 38,8 milliards de francs inscrits au budget des charges communes pour financer la prise en charge des allègements des cotisations sur les bas salaires, l'aide au premier emploi des jeunes et le complément d'accès à l'emploi, ainsi que les exonérations de charges sociales dans les départements et territoires d'outre-mer.

Pourraient s'y ajouter encore, à l'issue d'une seconde délibération et après examen par la commission des finances, 900 millions de francs pour la formation professionnelle, équilibrés en recettes par le prélèvement excep-

tionnel sur la trésorerie des organismes collectant les fonds pour le congé individuel de formation. Le total serait alors de 139,1 milliards de francs.

Finalement, d'une loi de finances initiale à l'autre, les crédits affectés au travail augmentent de 21,9 p. 100. La progression du budget du travail hors charges communes est de 11,6 p. 100. Par rapport aux crédits ouverts en 1995, compte tenu de la loi de finances rectificative déjà votée et du collectif qui vous sera respectivement soumis, la progression sera respectivement de 7,9 p. 100 et de 6,4 p. 100.

Une telle hausse doit être analysée. Elle n'est bien évidemment pas le résultat d'un dérapage. Sur 166 lignes budgétaires, 64 sont en baisse. Nous avons été en effet très rigoureux dans la préparation du budget, concentrant nos efforts vers trois objectifs essentiels, à savoir rendre la croissance plus riche en emplois, prévenir plus efficacement l'exclusion et assurer l'avenir par la formation professionnelle.

Le premier objectif tend à rendre la croissance plus riche en emplois.

Nous savons que nous sortirons du chômage non par le traitement social, mais bien en multipliant les emplois qui font aujourd'hui défaut. Dans son dernier avis sur la conjoncture, le Conseil économique et social a indiqué que la très forte progression de la productivité française nous imposait des obligations particulières pour créer des emplois.

Nous utilisons trois leviers principaux, à savoir la baisse des charges, l'aménagement du temps de travail et le développement des échanges de services.

Le premier aspect concerne l'abaissement du coût du travail pour les emplois peu qualifiés. Ces emplois sont en effet les plus menacés à la fois par une concurrence forte et par l'automatisation. Il faut impérativement les favoriser en diminuant leur coût.

En 1996, grâce à la ristourne dégressive créée en 1995, le supplément de baisse des charges sera de 19 milliards de francs au lieu des 6,5 milliards de francs qu'aurait exigé la simple application de la loi quinquennale.

Le total des baisses de charges sur les bas salaires sera de 36,5 milliards de francs inscrits au budget des charges communes. Dans l'ensemble du budget que je gère, les compensations d'exonérations de charges sont de 58 milliards de francs.

Comme l'ont remarqué MM. Souvet et Madelain dans leur rapport écrit, le budget du travail devient un budget d'exonérations.

La baisse se concentrera sur les salaires allant du SMIC à 134 p. 100 du SMIC. Elle concernera 4,5 millions de salariés, soit un salarié sur trois, ce qui n'est pas négligeable.

Elle s'ajoutera aux baisses déjà enregistrées depuis 1993 sur les cotisations d'allocations familiales et représentera une diminution du coût du travail de 13 p. 100 pour un salarié payé au SMIC, c'est-à-dire près de 15 000 francs par an.

La baisse des charges profitera surtout aux petites et moyennes entreprises qui sont les plus créatrices d'emplois. Vous le savez également, 75 p. 100 des salariés concernés travaillent dans des entreprises de moins de cent personnes et 90 p. 100 dans des entreprises de moins de cinq cents personnes.

Enfin, pour plus de simplicité, les dispositifs de baisse des charges, à savoir la ristourne dégressive créée en 1995 et la diminution des cotisations d'allocations familiales, seront fusionnés au 1^{er} juillet 1996.

Par ailleurs, l'effet de la baisse des charges doit faire l'objet – le Gouvernement partage votre préoccupation – d'évaluations branche par branche. Une concertation se poursuit avec les branches et devrait permettre de préciser leurs objectifs, à savoir le maintien de l'emploi ou la création d'emplois supplémentaires.

Neuf chartes sont déjà signées et concernent plusieurs millions de salariés. D'ici à la fin de 1996, cette politique doit permettre de créer ou de sauver 100 000 emplois. En fonction de ces résultats, les étapes ultérieures pourront être envisagées.

Le deuxième volet de la politique de création d'emplois concerne l'aménagement et la réduction du temps de travail.

Le budget en porte la marque. D'une part, les aides au passage à temps partiel bénéficieront de 120 millions de francs en 1996 contre 100 millions de francs seulement en 1995. D'autre part, le nombre des préretraites progressives passera de 25 000 en 1995 à 38 000 en 1996, avec bien sûr, en contrepartie, une diminution des préretraites du FNE.

De plus, le budget prend en compte l'incitation au temps partiel par le mécanisme de la ristourne sur les cotisations pour les bas salaires. Un salarié travaillant à mi-temps et dont le salaire horaire est le double du SMIC bénéficie tout de même de la ristourne, au prorata du nombre d'heures travaillées. En outre, cet avantage se cumule avec l'exonération de 30 p. 100 des charges pour le temps partiel.

Ainsi, en prenant deux salariés à mi-temps, l'entreprise, d'une part, économise 2 400 francs de cotisations par mois par rapport à l'emploi d'un salarié à plein temps et, d'autre part, peut mieux s'organiser.

Enfin, j'évoquerai l'accord de l'UNEDIC du 6 septembre 1995, conclu entre les partenaires sociaux, qui prévoit l'embauche de demandeurs d'emploi en contrepartie du départ en retraite anticipée de salariés âgés de moins de soixante ans qui ont déjà cotisé quarante années pour leur retraite. La justice sociale et la lutte contre le chômage se conjuguent donc. L'accord concerne 100 000 personnes.

Dans le domaine du temps de travail, on ne peut avancer que si chacun des partenaires y gagne : la nation, grâce aux créations d'emplois ; les entreprises, grâce à une meilleure réactivité aux mouvements de la conjoncture, grâce à une plus longue durée d'utilisation des équipements et grâce à une plus grande amplitude des heures d'ouverture des services ; les salariés, par une meilleure qualité de vie et davantage de journées libérées, à condition que leurs revenus soient suffisants et que la sécurité de leur emploi soit mieux assurée.

Le meilleur équilibre ne peut être trouvé – nous le savons bien, nous le constatons – entre ces trois acteurs aux aspirations différentes que par la rencontre, le dialogue et la négociation.

L'aménagement et la réduction du temps de travail ne se décrètent pas. Ils doivent être adaptés à chaque secteur d'activité. Il faut renoncer à la méthode autoritaire et uniforme qui avait été retenue en 1982. Elle a bloqué pendant plus de dix ans le processus de réduction du temps de travail.

L'année 1995 est celle d'un nouveau départ pour cette politique concertée en matière d'aménagement du temps de travail. En effet, le 31 octobre 1995, les partenaires sociaux ont conclu deux accords de grande importance : le premier sur l'aménagement du temps de travail annuel

et sur le repos compensateur après heures supplémentaires ; le second sur les accords d'entreprise en l'absence de délégués syndicaux.

De son côté, l'Assemblée nationale a amorcé sa réflexion en adoptant une proposition de loi portant à 30 p. 100 pendant dix ans la réduction des charges sociales pour un passage à un temps de travail à trente-trois heures.

Le troisième volet de la politique de création d'emplois, c'est le développement des échanges de services entre particuliers.

Il existe un très fort besoin de services aux personnes dans une société qui recherche une meilleure qualité de vie, en ce qui concerne notamment la garde des enfants, le soutien scolaire, les activités éducatives, sportives ou culturelles, l'aide aux personnes âgées pour prolonger leur vie autonome à domicile.

Actuellement, ces besoins ne sont qu'imparfaitement satisfaits.

Ils vont pouvoir être véritablement satisfaits grâce à la réforme du chèque-service, qui interviendra très prochainement, et à la création du chèque-autonomie.

Le chèque-service est déjà un instrument de paiement très simple pour le versement du salaire et des cotisations sociales, qui épargne tout souci administratif à la famille.

Il va devenir aussi un instrument permettant à toute collectivité publique ainsi qu'aux comités d'entreprise d'affecter des aides financières à ces services aux personnes, et d'assurer ainsi leur développement.

Cette réforme devrait entraîner la création de plus de 100 000 emplois à temps plein ou à temps partiel.

Le deuxième objectif concerne l'insertion et la prévention de l'exclusion.

Il s'agit de réinsérer 350 000 chômeurs de longue durée dans l'emploi marchand ou dans le secteur associatif. Il s'agit aussi de soutenir la politique d'insertion des collectivités locales. Il s'agit, enfin, d'améliorer l'insertion professionnelle des jeunes.

Il convient de faire reculer le chômage de longue durée en réussissant l'intégration dans le secteur marchand. En effet, la France compte plus de un million de chômeurs de longue durée. La première réponse à ce problème est le contrat initiative-emploi, le CIE.

Plus de 130 000 contrats initiative-emploi ont déjà été conclus. A ce rythme, l'objectif de 350 000 contrats en 1996 prévu par le budget sera atteint.

L'effet est réel. La baisse du nombre de chômeurs de longue durée se poursuit : 44 000 de moins depuis le lancement du CIE le 1^{er} juillet dernier.

Le CIE contribue en outre à une insertion durable, puisque 70 p. 100 des premières embauches se font sous contrat à durée indéterminée.

Plus de 20 p. 100 des bénéficiaires du CIE sont des chômeurs rencontrant de grandes difficultés d'insertion : handicapés, RMistes et allocataires en fin de droits.

Dès 1996, nous inscrirons au budget 11,6 milliards de francs pour le CIE, dont 7,5 milliards de francs destinés à compenser les exonérations et 4,1 milliards de francs pour le versement des primes.

A côté du CIE, il est prévu de renforcer les politiques existantes.

Ainsi, les crédits de l'insertion par l'économie passent de 312,8 millions de francs à 320 millions de francs. Ils sont complétés par une enveloppe de 134,3 millions de francs, en hausse de 15 p. 100, inscrite au budget de l'intégration.

Par ailleurs, le complément de rémunération versé pour garantir les ressources de travailleurs handicapés employés par les centres d'aide par le travail et les ateliers protégés atteint 4,8 milliards de francs, soit une augmentation de 360 millions de francs.

Enfin, 500 places nouvelles sont créées en ateliers protégés.

Nous devons aussi soutenir la politique d'insertion des collectivités locales. Pour y parvenir, il faut d'abord réformer les contrats emploi-solidarité, les CES.

Le Gouvernement voudrait rendre le passage par un contrat emploi-solidarité plus efficace pour l'insertion durable des chômeurs de longue durée. A cet effet, pourquoi ne pas envisager, par exemple, le développement d'un volet formation pour le deuxième mi-temps en posant peut-être le principe d'une obligation des employeurs ?

Le nombre de contrats emploi-solidarité est limité à 500 000 dans le projet de loi de finances initiale. Ce chiffre - vous l'avez fait observer - peut paraître insuffisant par rapport aux 650 000 prévus pour 1995. Il tient compte de deux éléments.

D'abord, un tiers des contrats emploi-solidarité sont conclus par des associations, qui peuvent désormais se tourner aussi, en partie, mais en partie seulement, vers le contrat initiative-emploi, plus coûteux que le contrat emploi-solidarité, mais débouchant sur des emplois plus stables.

Ensuite et surtout, un nouveau dispositif est actuellement examiné par le Gouvernement, c'est le contrat d'initiative locale ou d'utilisation sociale, le terme n'est pas encore arrêté !

Ses caractéristiques pourraient être proches du contrat emploi consolidé, mais son financement pourrait être assuré en grande partie par l'activation des allocations du RMI ou des allocations des chômeurs en fin de droits. Il pourrait également avoir un accès direct sans passer par un contrat emploi-solidarité et serait ouvert aux jeunes.

La préparation de ce nouveau contrat explique que l'on puisse abaisser le taux moyen des prises en charge des contrats emploi-solidarité par l'Etat à 82 p. 100, ce qui reste encore très élevé.

Enfin, il convient de prévenir l'exclusion par une politique plus active de l'insertion des jeunes. Nous devons absolument développer une politique très active en direction des jeunes.

Le projet de budget pour 1996 table sur 200 000 nouveaux contrats d'apprentissage, contre 180 000 réalisés en 1995, et 125 000 contrats de qualification, contre environ 110 000 réalisés en 1995.

Le versement de 35 p. 100 des fonds collectés pour la formation en alternance aux organismes collecteurs régionaux va faciliter l'accès des entreprises au financement des contrats de qualification. Le décret d'application de la loi du 4 août 1995 a été publié.

Les discussions récurrentes sur le financement de la formation professionnelle montrent la nécessité d'une information objective et transparente dans ce domaine.

Nous attendons beaucoup de la future commission des comptes de la formation professionnelle. Elle pourra avoir une vue d'ensemble des problèmes de formation professionnelle à partir des comptes et jouer un rôle analogue à celui de la commission des comptes de la sécurité sociale.

Il importe maintenant d'assurer les conditions du développement de l'apprentissage.

J'évoquerai d'abord la réforme de l'apprentissage.

L'apprentissage connaît dans notre pays une croissance rapide après une longue période de stagnation : le nombre de nouveaux apprentis est passé de 126 000, chiffre stable de 1990 à 1992, à 161 000 en 1994 et il sera probablement de 180 000 en 1995.

Ce développement est nécessaire car l'apprentissage assure de très bonnes chances d'insertion : deux tiers des jeunes sont en situation d'emploi neuf mois après la fin de leur apprentissage. A diplôme égal, l'apprentissage améliore les chances d'insertion professionnelle de l'ordre de dix points.

Néanmoins, l'essor de l'apprentissage, largement dû aux incitations qui se sont développées au fil des ans - je me réfère notamment aux primes aux maîtres d'apprentissage, aux exonérations de taxe d'apprentissage et aux exonérations d'impôts - entraîne aujourd'hui une crise de croissance. Il faut créer les conditions financières de la poursuite de cette politique.

Le produit de la taxe d'apprentissage est minoré par des exonérations et par un prélèvement pour les primes aux artisans. Les centres de formation sont privés d'une partie des ressources qui leur sont nécessaires. C'est un frein pour l'apprentissage. Les centres de formation ne sont plus financés convenablement. Récemment, M. Jacques Barrot a dû demander au Premier ministre l'autorisation de distribuer en urgence 100 millions de francs aux régions.

Il faut donc revoir le système de financement.

Actuellement, le coût total de l'apprentissage en France s'établit à près de 14 milliards de francs répartis entre les dépenses de formation, soit 6 milliards de francs, les incitations aux employeurs, pour 4 milliards de francs sous forme de crédits d'impôt, d'exonération de taxe et de primes incitatives, et la compensation par l'Etat de l'exonération des cotisations sociales des apprentis, 3,7 milliards étant inscrits pour 1996.

Jusqu'à présent, seules les exonérations étaient inscrites en loi de finances initiale, les primes incitatives et provisoires étaient prorogées pour un an en cours d'année et les crédits nécessaires étaient inscrits dans un collectif : en 1995, les primes exceptionnelles ont été décidées par le Gouvernement en juin et inscrites au collectif de printemps. Elles expirent au 31 décembre prochain.

M. Jacques Barrot a réuni une table ronde et mis au point un projet de loi qui a été transmis au Conseil d'Etat.

La réforme repose sur les principes suivants : aux entreprises et aux régions, le financement des formations en CFA ; à l'Etat, la politique d'incitation au recrutement d'apprentis, sous forme d'une prime unique regroupant les divers avantages actuels. Les crédits nécessaires au paiement de ces primes devront faire l'objet d'une loi de finances rectificative.

J'en viens à la remise à plat du système français de formation professionnelle.

La formation des hommes et des femmes est bien le premier ressort de leur réussite professionnelle et de la vitalité économique de notre pays. Dans l'Europe économique qui se construit, notre succès passe par une politique de formation professionnelle d'une qualité et d'une efficacité renouvelées.

Cela suppose que tous, jeunes et adultes, citoyens et professionnels, partenaires sociaux et entreprises, Etat et régions puissent, sur des perspectives clarifiées, concourir à un développement actif de la formation professionnelle.

Vingt-cinq ans après la loi de 1971 sur la formation professionnelle, nous devons trouver un deuxième souffle, nous doter de moyens à la hauteur des enjeux de notre avenir.

M. Jacques Barrot souhaite pouvoir proposer des orientations précises à ce renouveau d'ici à six mois au plus tard, de façon que, avec l'engagement de toutes les parties concernées, nous puissions arrêter les mesures nécessaires bien avant la fin de 1996.

M. Jacques Barrot a demandé à une personnalité indépendante, M. de Virville, secrétaire général de Renault, de m'apporter son concours pour la préparation de ces orientations. Nous souhaitons qu'après un bref état des lieux il puisse rechercher, dans la concertation et le dialogue avec chacun des acteurs, les conditions de ce nouveau développement.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, avant de terminer, je dirai un mot des moyens de fonctionnement du ministère du travail.

Ils ont été préservés et, sur certains points, améliorés. Ainsi, en 1996, 200 emplois mis en réserve seront débloqués dans les services extérieurs, ce qui permettra notamment de faciliter le contrôle de la recherche d'emplois et d'accélérer le traitement des dossiers. Par ailleurs, le financement est prévu en ce qui concerne les 100 cadres pour l'emploi dont le recrutement avait été annoncé en 1995. Enfin, la subvention à l'ANPE, l'Agence nationale pour l'emploi, augmente de 3,6 p. 100. L'Agence pourra ainsi faire face aux charges accrues que lui impose la mise en place du CIE.

Ce budget donne au Gouvernement les moyens d'une politique de l'emploi ambitieuse, réconciliant solidarité et performance économique, en insistant autant sur les conditions de la création d'emploi que sur la lutte contre la fracture sociale.

La cohésion sociale, nous le voyons bien aujourd'hui, est la condition de la réussite économique. Les résultats que nous obtiendrons dans ce domaine devront être suivis avec autant d'attention que les grands indicateurs que sont le taux de croissance, l'évolution des déficits publics, l'inflation ou la valeur de la monnaie. Pour le Gouvernement, ils font partie désormais des « fondamentaux de l'économie », au même titre que ces indicateurs.

C'est certainement dans le cadre de ce budget volontariste que nous pourrions apporter à notre pays, aux jeunes comme aux moins jeunes, à ceux qui sont aujourd'hui sur le bord du chemin ce qu'ils sont en droit d'attendre de nous. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, je vais me conformer à votre souhait de faire preuve de concision, dans la mesure du possible lorsqu'il s'agit de traiter un problème d'une telle importance, particulièrement devant vous, madame le ministre, dont la présence nous conforte dans le sentiment que vous dominez tout à fait ces problèmes d'une extrême gravité.

Il faut en convenir, malgré l'effort soutenu des actions en faveur de l'emploi, les chiffres tout récents du chômage révèlent une augmentation du nombre des demandeurs d'emplois : 28 200 au mois de septembre. Leur nombre s'établit ainsi à 2 952 000.

Mais, sur un an - et c'est le résultat de votre politique - les licenciements pour motif économique ont diminué de 9 p. 100 et l'on peut enregistrer d'autres signes encourageants. C'est ainsi que l'emploi salarié continue d'augmenter de 1,6 p. 100 sur un an. De septembre 1994 à septembre 1995, les effectifs de salariés se sont accrus de 180 000 personnes et la croissance des effectifs du secteur tertiaire a atteint 2 p. 100 : 171 000 emplois ont été créés.

Enfin, le démarrage des contrats initiative-emploi a permis de réduire de 8 300 unités le nombre des chômeurs de longue durée. C'est un début de commencement d'un progrès qui, espérons-le, va se poursuivre.

Ces résultats illustrent, certes, l'ampleur des difficultés, mais aussi la nécessité absolue de renforcer l'effort consenti en faveur de l'emploi, et c'est ce à quoi tend ce projet de budget pour 1996.

Le rapport que j'ai l'honneur de vous présenter, mes chers collègues, au nom de la commission des finances, et auquel ont contribué, avec tout leur talent, des administrateurs remarquables, expose la gestion de la politique de l'emploi par le ministère du travail, l'Agence nationale pour l'emploi, l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

Il évalue aussi la participation de l'Etat à la formation et à l'adaptation des ressources en main-d'œuvre des entreprises.

Il analyse la participation de l'Etat au financement du retrait d'activités, c'est-à-dire les préretraites, le fonds national du chômage, l'UNEDIC.

Enfin, est évaluée une action essentielle, celle de l'Etat en faveur de ceux que l'on a appelés les publics prioritaires, à savoir les demandeurs d'emplois, les travailleurs handicapés, les jeunes et les chômeurs de longue durée.

J'ajouterai l'analyse très rapide, sur votre souhait, monsieur le président, de l'action pour le travail non qualifié et, notamment, l'allègement des coûts du travail, mais nous reparlerons de cet article 69 rattaché.

Bien entendu, la commission des finances, après une très longue étude des crédits du ministère du travail, vous demandera, mes chers collègues, de les adopter.

En effet, de l'analyse de l'ensemble du projet de loi de finances et des crédits consacrés à l'emploi en 1996, il ressort - véritablement, en toute objectivité - que l'emploi est incontestablement la toute première priorité budgétaire pour 1996.

Les crédits du ministère du travail, dans la conjoncture financière difficile qui est la nôtre, progressent de 11,7 p. 100 et, si l'on y ajoute les crédits du budget des charges communes affectés à l'emploi et à la lutte contre le chômage, l'ensemble des moyens de la politique de l'emploi atteint 138 milliards de francs dans le projet de budget pour 1996, soit une progression de 21,2 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

Le renforcement des dépenses d'intervention se concrétise par les dépenses d'allègement du coût du travail qui représentent 38 p. 100 des crédits consacrés à l'emploi, lesquels atteignent au total - c'est un chiffre à retenir - 138 milliards de francs.

Compte tenu de la réorientation massive des dépenses vers les publics dits prioritaires, j'adopterai, pour ce projet de budget, la présentation proposée par les documents budgétaires, qui distingue quatre actions que vous connaissez bien, les quatre agrégats ; à ces quatre actions sont consacrés plus de 99 milliards de francs, soit une hausse de 11,8 p. 100 en 1996.

Les crédits affectés aux services de l'emploi, essentiellement ceux du ministère du travail, que vous avez évoqués tout à l'heure, madame le ministre, progressent de 7,1 p. 100 et atteignent 13,3 milliards de francs ; les autorisations de programme augmentent de 14,8 p. 100 ; les charges de personnel du ministère du travail s'accroissent de 5,4 p. 100 et atteignent plus de 2 milliards de francs.

Les 9 905 fonctionnaires du ministère du travail - 936 à l'administration centrale et 8 969 dans les services extérieurs - méritent qu'il soit rendu hommage à leur dévouement et à leur efficacité.

M. Lucien Neuwirth. Très bien !

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial. L'Agence nationale pour l'emploi a amorcé sa modernisation avec la signature du premier contrat de progrès qui avait été conclu avec l'État pour la période de 1990-1993. Cinq objectifs en découlaient.

L'évaluation pratiquée sur ce premier contrat fait apparaître les progrès indiscutables de l'Agence. Sa part dans les mouvements d'embauche dans les entreprises est passée de près de 21 p. 100 à 23 p. 100 ; le taux de satisfaction des offres est passé de 77 p. 100 à 85 p. 100.

Le deuxième contrat de progrès, conclu en juillet 1994, s'organise autour de quatre orientations.

M. Michel Bon, animateur de l'ANPE avant qu'il ne soit nommé à la présidence de France Télécom, a confirmé, dans la gestion et l'animation de l'Agence, son grand talent et sa volonté de progrès social.

En juin 1995, l'Agence disposait de 15 447 emplois. Ils sont assumés avec une remarquable conscience professionnelle.

Pour 1996, les demandes de l'ANPE en mesures nouvelles s'élèvent à 198 millions de francs. Ses moyens restent toutefois, il faut en convenir, notamment en personnel, inférieurs à ce que permettait d'atteindre le contrat de progrès : 150 créations d'emplois au lieu de 500.

L'Agence effectue donc un effort de productivité considérable.

Pouvez-vous, madame le ministre, nous donner des précisions sur ce point et nous indiquer si le deuxième contrat de progrès vous paraît adapté à la situation de l'Agence et à ses perspectives ?

M. Lucien Neuwirth. Bonne question !

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial. En ce qui concerne l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, la subvention de fonctionnement s'établit à 4 milliards de francs, soit une augmentation de plus de 2 p. 100.

J'en viens maintenant au deuxième chapitre essentiel de mon rapport sur le projet de budget du ministère du travail : la participation de l'État à la formation et à l'adaptation des ressources en main-d'œuvre des entreprises.

Ce deuxième agrégat regroupe l'ensemble des crédits consacrés aux actions de formation et de reconversion des salariés. Ces crédits s'établissent, pour 1996, à 6,446 milliards de francs. Ils s'élevaient à 7,3 milliards de francs dans le budget de 1995.

Depuis 1983, la formation des salariés est, en principe, une compétence de droit commun des régions. Mais l'État a conservé des attributions importantes en matière de formation des salariés.

Aussi les crédits du programme national de formation professionnelle dépassent-ils 1 milliard de francs : 1,102 milliard de francs.

L'État versera une dotation issue de la loi du 7 janvier 1983, qui couvrira les charges transférées aux régions. L'augmentation est de 3,5 p. 100 en 1996 et les crédits dépasseront 3 milliards de francs.

En 1996, l'État supprimera sa participation au congé individuel de formation. Un article additionnel à la première partie du projet de loi de finances va plus loin en instituant un prélèvement sur les excédents des organismes collecteurs de fonds.

Je souhaiterais, madame le ministre, que vous puissiez nous donner des précisions sur la situation de ces organismes et sur la recette que l'on peut attendre de ce prélèvement. D'une part, le chiffre avancé de 900 millions de francs paraît considérable. D'autre part, je crois savoir que cette recette pourrait gager des dépenses supplémentaires pour l'apprentissage. Qu'en est-il, madame le ministre ?

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement des formations du Fonds national de l'emploi, le FNE, les stages en entreprises et la formation des cadres verront leurs crédits diminuer respectivement de 12 millions de francs et de 134 millions de francs.

Quelle est la responsabilité de l'État à l'égard de ces formations ?

Si sa priorité doit naturellement porter sur les publics en difficulté, peut-il encore conserver des interventions comme la participation au congé individuel de formation ? Dès lors, les entreprises seront-elles prêtes à prévoir et à assurer les besoins d'adaptation, de conversion de leurs propres salariés ? Je souhaiterais connaître votre sentiment sur ce problème important, madame le ministre.

Les moyens consacrés à la reconversion interne dans les entreprises diminuent en raison du ralentissement des licenciements pour motif économique.

L'évolution de la dotation des conventions de conversion suit étroitement celle de la situation économique. Les crédits affectés à ces conventions atteindront 887 millions de francs en 1996.

La dotation de restructuration déconcentrée s'établit à 433 millions de francs, mais des crédits du Fonds social européen devraient compenser la légère diminution de cette dotation.

Déjà, en 1995, l'amélioration de la situation économique avait permis à l'État de réduire son aide au chômage partiel. En 1996, la dotation est fixée à 409 millions de francs au lieu des 640 millions de francs attribués en 1995.

Ces diminutions s'expliquent, bien sûr, par une amélioration de la situation économique après le traitement intensif des difficultés de l'emploi que l'on connaît depuis 1993. Les problèmes que nous traversons peuvent-ils nous laisser penser, madame le ministre, que cette amélioration va durer ?

J'en viens maintenant au troisième chapitre de mon rapport : la participation de l'État au financement du retrait d'activité et des revenus de remplacement. Ces crédits permettent de financer les préretraites, l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans et l'indemnisation des demandeurs d'emploi ayant épuisé leur droit à l'assurance chômage. Ils progressent de 11,1 p. 100 pour s'établir, pour 1996, à 24,640 milliards de francs.

Les crédits des conventions sociales de la sidérurgie continuent de décroître, mais mobilisent encore plus de un milliard de francs.

Le poids des préretraites du Fonds national de l'emploi reste lourd, avec 11 milliards de francs, et il augmente encore de plus de 11 p. 100.

Les conventions de préretraite progressive connaissent, quant à elles, un essor intéressant compte tenu des contreparties d'embauche demandées aux entreprises.

Madame le ministre, pouvez-vous nous donner plus de détail sur ce qui justifie un essor de plus de 60 p. 100 des crédits consacrés à ce dispositif ?

L'association pour la gestion de la structure financière, qui gère depuis 1983 les coûts de l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans, cofinancés par l'Etat et par les cotisations des employeurs, bénéficiera, en 1993, d'une participation de l'Etat de 1,633 milliard de francs, soit une augmentation de plus de 1 p. 100.

Le fonds de solidarité finance l'allocation de solidarité spécifique versée, sous conditions de ressources et d'activité, aux chômeurs ayant épuisé leurs droits aux allocations versées par les ASSEDIC. Les dépenses du fonds de solidarité sont estimées à 13,96 milliards de francs en 1996 et concernent 470 000 personnes.

La subvention de l'Etat est revalorisée de 19,2 p. 100 et atteint 7,529 milliards de francs.

Pouvons-nous avoir davantage de précisions sur les perspectives du fonds de solidarité, madame le ministre ?

Le ralentissement de la progression du chômage amorcé en 1994 et les résultats des accords conclus entre 1991 et 1993 ont permis un rétablissement de la situation financière de l'UNEDIC. Le budget des charges communes pour 1996 ne comporte donc pas de dotation pour l'UNEDIC.

Je termine rapidement par l'analyse des crédits affectés à l'action de l'Etat en faveur des publics prioritaires. En 1996, la progression des dépenses consacrées aux publics dits prioritaires est de l'ordre d'un tiers des crédits. Elles atteindront un montant considérable de 93,836 milliards de francs, soit - écoutez bien ! - une majoration de 31 p. 100 par rapport à 1995.

M. Lucien Neuwirth. C'est considérable !

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial. Oui, mon cher collègue, c'est considérable et c'est là le signe de la volonté du Gouvernement de tenter d'accélérer la solution française au dramatique problème que connaît l'emploi non seulement chez nous, mais également dans toute l'Europe.

Pour l'allocation formation reclassement, l'AFR, les crédits de l'Etat s'élèvent à 3,6 milliards de francs.

Les rémunérations des stagiaires de l'Association pour la formation professionnelle des adultes s'établissent à 1,377 milliard de francs.

L'aide aux chômeurs créant ou reprenant une entreprise est ramenée à 900 millions de francs à la suite de la réforme opérée par la loi de finances rectificative du 4 août 1995.

S'agissant des travailleurs handicapés, l'effort accompli au cours des deux dernières années est confirmé : 500 places nouvelles sont créées en ateliers protégés. Par ailleurs, les crédits de la garantie de ressources des personnes handicapées progressent de 8 p. 100, pour atteindre 4,7 milliards de francs. Quant aux actions menées en faveur des jeunes, considérées comme prioritaires, elles sont recentrées sur l'apprentissage et l'accès direct à l'emploi.

En ce qui concerne la formation en alternance, les exonérations de charges sociales liées aux contrats de qualification s'élèvent à 2,9 milliards de francs.

Pour ce qui est de l'apprentissage, l'effort porte massivement sur les exonérations de charges sociales liées aux contrats. La dotation progresse de 27 p. 100 ! - je dis bien « 27 p. 100 » ! - atteignant 4,2 milliards de francs. Deux cent mille contrats d'apprentissage sont attendus en 1996, soit 40 000 de plus qu'en 1995.

Le budget des charges communes comporte une dotation consacrée à l'aide directe à l'emploi des jeunes à travers deux dispositifs, l'aide au premier emploi des jeunes et le complément d'accès à l'emploi. En 1996, les crédits alloués à ces deux dispositifs, que vous avez évoqués tout à l'heure, madame le ministre, s'élèveront à 1,650 milliard de francs.

Les aides à l'emploi des chômeurs de longue durée sont nettement réorientées, en 1996, vers le secteur marchand.

Créé par la loi du 4 août 1995, le contrat initiative-emploi s'adresse aux chômeurs de longue durée, aux RMISTes, aux travailleurs handicapés et aux personnes privées d'emploi âgées de plus de cinquante ans.

Près de 60 000 contrats ont été conclus entre juillet et septembre 1995. Pour 1996, ce sont 350 000 contrats nouveaux qui sont attendus, pour un coût total de plus de 11 milliards de francs. L'engagement et la progression sont considérables.

M. Christian de La Malène. Très bien !

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial. A compter de la création du contrat initiative-emploi, les contrats de retour à l'emploi, destinés aux chômeurs de longue durée et aux RMISTes, ont été supprimés. La réduction de dépenses correspondante est de près de 2 milliards de francs, les crédits destinés aux soldes des programmes s'élevant toutefois encore à 1,27 milliard de francs.

Les effectifs des stages pour chômeurs de longue durée diminuent de 270 000 à 230 000, les crédits correspondants passant de 2,5 milliards de francs à 2,2 milliards de francs.

En 1995, une enveloppe de 12 milliards de francs permettait de financer 650 000 CES et 20 000 emplois consolidés. Pour 1996, c'est une dotation de 12 milliards de francs qui est prévue pour financer 500 000 CES nouveaux et 20 000 emplois consolidés.

Madame le ministre, vous savez l'inquiétude que suscite la réforme à venir des contrats emploi-solidarité. Pouvez-vous nous donner des informations complémentaires et des assurances sur ce point ?

Les crédits alloués à la budgétisation des exonérations de charges sociales portant sur les bas salaires, dont nous parlerons plus longuement à l'occasion de l'examen de l'article 69 rattaché, progressent de 108 p. 100, pour atteindre 36 milliards de francs. Ils font donc plus que doubler. Ce changement de dimension reflète l'institution de la ristourne dégressive de cotisations sociales par la loi du 4 août 1995 portant diverses mesures d'urgence relatives à l'emploi.

L'article 69 du projet de loi de finances tend à concentrer résolument l'effort d'allègement sur les salaires les plus bas. On en attend un effet sur l'emploi de 150 000 embauches, le coût supplémentaire de la mesure, pour 1996, étant de 19 milliards de francs. Pouvez-vous, madame le ministre, nous donner des précisions sur le choix ainsi opéré et sur les effets que vous en attendez en termes de création d'emplois ?

En conclusion, le budget de l'emploi pour 1996 est un budget considérablement augmenté. Il constitue un véritable tournant. Il tend résolument à prendre en compte les vrais priorités que sont l'emploi des jeunes, les chômeurs de longue durée et les travailleurs peu qualifiés.

Mes chers collègues, après une analyse attentive de ce budget, la commission des finances a décidé de vous recommander de l'adopter, ainsi que l'article 69 qui lui est rattaché. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Souvet, rapporteur pour avis.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, pour le travail et l'emploi. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, parmi les trois objectifs retenus par le Gouvernement pour le projet de loi de finances, à savoir réduire le déficit budgétaire par une remise en cause de la dépense publique, financer les priorités gouvernementales et amorcer la réforme des prélèvements obligatoires, deux, les deux derniers, concernent directement l'emploi.

Cela se traduit, pour la seconde année consécutive, par une forte progression des crédits consacrés au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Par souci de concision, je ne citerai pas les chiffres. J'observe simplement que, comparés à la progression du budget général, qui est de 2,2 p. 100, ils traduisent clairement la volonté du Gouvernement de porter son effort sur l'emploi, et ce en privilégiant massivement l'insertion dans le secteur marchand.

Mais, avant de présenter les principales caractéristiques du projet de budget pour 1996, je crois utile de rappeler brièvement dans quel contexte il a été bâti.

Le budget pour 1996 s'inscrit dans une évolution du marché du travail plus favorable que l'année dernière. En effet, malgré les changements et les incertitudes liés à la nouvelle définition des catégories statistiques de demandeurs d'emploi et à la mise en place de la déclaration mensuelle simplifiée, la DMS, on constate une baisse sensible du chômage, avec un taux de 11,5 p. 100 fin octobre, en baisse de 0,6 point par rapport à octobre 1994, et 133 600 demandeurs d'emploi de moins. Cette amélioration est due aux 224 000 créations d'emplois en 1994 et aux 122 000 qui ont été observées sur les neuf premiers mois de 1995.

Malheureusement, cette amélioration est loin d'être consolidée. D'abord, la croissance, qui génère ces créations d'emplois, n'est pas tout à fait ce qu'on attendait : le taux escompté de 2,9 p. 100 ne sera sans doute pas atteint et les créations d'emplois sont à la baisse. Ensuite, le ralentissement de l'activité s'est déjà traduit, depuis trois mois, par une reprise de la hausse du chômage, hausse certes modeste en octobre, 0,3 p. 100, mais hausse tout de même ; en outre, elle touche essentiellement les jeunes de moins de vingt-cinq ans, ce qui inquiète particulièrement la commission des affaires sociales. Mais j'y reviendrai.

Quant aux perspectives pour 1996, sur lesquelles a été bâti le budget, elles semblent peut-être aujourd'hui un peu optimistes. Si la croissance n'atteint pas le taux retenu de 2,8 p. 100, qu'en sera-t-il des prévisions de 300 000 créations d'emplois ? Sans doute faudra-t-il prendre en compte ces nouvelles données, si elles se confirmaient, pour réorienter certains dispositifs, car les allègements de charges sociales ou, plus généralement,

l'allègement du coût du travail n'ont pas toujours l'effet escompté sur l'embauche de certaines catégories - je pense, là encore, aux jeunes, diplômés ou non.

J'en reviens aux grandes orientations du budget que vous nous présentez, madame le ministre.

L'effort budgétaire très important consenti en faveur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle est donc concentré sur une seule mesure : l'aide à l'insertion dans le secteur marchand. Il s'agit d'alléger le coût du travail de certaines catégories de salariés à travers trois dispositifs.

C'est, d'abord, bien sûr, le contrat initiative-emploi, le CIE, en faveur des chômeurs de longue durée et des publics en grande difficulté : 11,63 milliards de francs y sont consacrés. Plus de 120 000 CIE ont déjà été signés, dont 70 p. 100 à durée indéterminée ; à ce rythme, l'objectif de 350 000 CIE financés par la loi de finances sera atteint.

La commission se félicite du succès de cette mesure : 12 700 chômeurs de longue durée en moins en octobre, soit une baisse de 1,2 p. 100, après 8 300 en septembre.

Ces chiffres traduisent bien le souci du Gouvernement de mettre en œuvre, au profit de nos compatriotes les plus touchés par le chômage, une action efficace de réinsertion débouchant, à terme, sur une réduction de la fracture sociale. Je crois qu'il y a là un motif légitime de satisfaction.

Mais il est possible d'améliorer encore le dispositif en mettant en application les mesures de formation et de tutorat prévues par le Parlement, sur l'initiative du Sénat, pour favoriser les publics les plus en difficulté, les chômeurs de très longue durée. Peut-être pourriez-vous nous donner quelques précisions à ce sujet, madame le ministre, ainsi que quelques indications sur les différentes catégories de bénéficiaires du CIE, si des études ont déjà pu être menées.

Deuxième dispositif retenu pour alléger le coût du travail, la ristourne dégressive des cotisations sociales patronales sur les bas salaires : 36,5 milliards de francs sont inscrits au budget des charges communes à ce titre, contre 22,3 milliards de francs en 1995.

Afin de simplifier la procédure de calcul de l'allègement de charges sociales, l'exonération des cotisations d'allocations familiales et la ristourne dégressive sont fusionnées - c'est l'article 69 de la loi de finances. En conséquence, il est prévu le gel pendant six mois de l'augmentation des seuils d'exonération des cotisations familiales puis, au 1^{er} juillet 1996, la fusion des deux dispositifs avec un seuil unique de 1,34 SMIC. Cette fusion devrait durer deux ans.

Le nouveau dispositif expérimental correspond, pour les entreprises à un allègement de charges inférieur de quelques milliards de francs, en 1996, à ce qu'il aurait été si les deux dispositifs avaient continué à s'additionner.

Néanmoins, cette simplification est bienvenue. Elle permettra surtout de mieux faire comprendre l'effort consenti par l'Etat en faveur de l'emploi.

Tel qu'est rédigé l'article 69, le processus de budgétisation progressive des cotisations d'allocations familiales reprendra au terme de l'expérience. On peut cependant penser qu'une nouvelle réforme interviendra d'ici là. En attendant, la commission proposera un amendement afin de simplifier le dispositif dans le cas du temps partiel.

Lorsqu'avait été présenté le plan d'urgence, l'été dernier, le Premier ministre avait évoqué des contreparties à la charge des branches, sous forme de chartes de déve-

loppement de l'emploi. Sur notre initiative, la loi du 4 août 1995 prévoit qu'un bilan sera tiré des négociations en cours. Mais, déjà, neuf chartes ont été signées. Peut-être pourrez-vous nous dire, madame le ministre, quels enseignements vous en tirez. Notamment, permettront-elles des avancées significatives en termes d'emploi ?

Enfin, au titre de l'allègement du coût du travail, on citera encore l'aide au premier emploi des jeunes et le complément d'accès à l'emploi, dotés de 1,65 milliard de francs, en progression seulement de 0,3 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale de 1995.

C'est, me semble-t-il, la reconnaissance de l'échec de cette mesure : 2 977 entrées en septembre 1995, contre 12 854 un an plus tôt. C'est sans doute un effet de l'attractivité du CIE, de « cannibalisme », a-t-on dit.

L'efficacité très relative de ces mesures se traduit dans les chiffres du chômage. On constate en effet une augmentation de 2,4 p. 100 pour les hommes et de 1,3 p. 100 pour les femmes en octobre. Cette situation est préoccupante, même si un effort important est fait en faveur de l'apprentissage, comme le dira sûrement notre collègue M. Jean Madelain tout à l'heure. En effet, ce ne sont pas nécessairement les mêmes jeunes. Comment, madame le ministre, insérer les jeunes sans aucune qualification sur le marché de l'emploi ? Faut-il prévoir un autre dispositif, plus incitatif ? La commission des affaires sociales m'a chargé de vous faire part de sa profonde inquiétude.

Si le budget du travail augmente de façon importante afin d'alléger le coût du travail - au total 53 milliards de francs sont consacrés à la compensation d'allègement de charges sociales -, la rigueur ne l'épargne pourtant pas. La plupart des autres actions voient en effet leurs crédits diminuer.

Trois raisons sont avancées pour justifier les diminutions de crédits.

La première est l'accent mis sur l'insertion dans le secteur marchand, qui permet de réduire les dotations consacrées à des actions d'insertion dans les secteurs publics et non marchands, ou à des stages qui, malgré l'impulsion donnée par la loi quinquennale, restent des stages « parking ». C'est ainsi que le nombre de contrats emploi-solidarité financés passe de 650 000, en 1995, à 500 000. A la diminution de leur nombre s'ajoute la diminution des taux de prise en charge et la suppression du fonds de compensation. Quant aux emplois consolidés, il sont de 20 000, donc à un niveau inférieur à celui de 1995.

Par ailleurs, les stages d'insertion et de formation à l'emploi les SIFE, et les stages d'accès à l'emploi, les SAE, financés en 1996 diminuent de 40 000. Ils étaient 230 000 en 1995 ; la raison en est principalement un taux d'insertion relativement faible.

La deuxième raison invoquée pour justifier la réduction de crédits, c'est la reprise économique, qui conduit à une sous-utilisation des crédits affectés à certaines actions. Il s'agit donc d'un ajustement aux besoins constatés. Cela concerne notamment le chômage partiel et le temps réduit indemnisé de longue durée.

En ce qui concerne les allocations spéciales du Fonds national de l'emploi, c'est-à-dire la préretraite totale, malgré une augmentation des crédits de 1,15 milliard de francs en raison du gonflement du stock, on constate une diminution des entrées financées, qui passent de 40 000 à 25 000, au profit des préretraites progressives, moins pénalisantes pour les finances de l'Etat et pour la transmission des savoir-faire dans les entreprises. Ces dernières augmentent, passant de 23 000 à 28 000.

Il convient de rapprocher de cette justification le non-versement par l'Etat des 15 milliards de francs dus à l'UNEDIC, en vertu de l'accord du 13 octobre 1993. Je n'insiste pas sur ce point.

Plus généralement, tout les chapitres hors préretraites sont en baisse, y compris ceux qui concernent les actions expérimentales de réduction du temps de travail, dont les crédits sont supprimés. Quant au fonds partenarial, sa dotation diminue de 13,3 p. 100, avec 130 millions de francs ramenés à 120 millions de francs par l'Assemblée nationale. En fait, ce fonds qui finance l'apprentissage dans la fonction publique, les contrats et certaines opérations en direction des jeunes est mal utilisé.

Sans doute faudrait-il le fusionner avec les actions de promotion de l'emploi, afin de donner une plus grande souplesse à ces dispositifs à la fois déconcentrés et décentralisés.

D'autres chapitres restent tout juste à niveau, tout en accusant de fortes différences selon les articles. C'est le cas des relations du travail, qui stagnent et où l'on constate, à côté d'augmentations conséquentes en faveur de l'aide à la négociation ou de la formation des conseillers prud'hommes, des baisses très importantes concernant la médecine du travail, la prévention des risques professionnels ou l'application de la directive européenne en matière de sécurité.

Troisième raison justifiant la baisse des crédits : la recherche de l'efficacité. Les crédits sont réduits ou n'augmentent que faiblement dans l'attente d'une réorganisation ou pour inciter à davantage de « productivité ». Cela concerne certaines aides à la création d'emplois et le service public de l'emploi.

C'est la recherche d'une plus grande efficacité qui a justifié la réforme de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise, dont les crédits diminuent de 46,8 p. 100 : 900 millions de francs au lieu de 1,69 milliard de francs en 1995.

C'est la recherche de gains de productivité et le souci de rationaliser qui expliquent la faible progression des crédits affectés à l'ANPE, laquelle est liée à l'Etat par un contrat de progrès. Cette remarque me donne l'occasion de souligner que ce contrat donne des résultats satisfaisants : le bilan d'activité de l'Agence ne cesse de s'améliorer depuis plusieurs années dans les domaines de la prospection et du placement ; et le climat social s'améliore. La commission le note avec satisfaction, d'autant plus, que des années durant, elle a réclamé une réforme de cet établissement public.

Comme on le voit, mes chers collègues, quelles que soient les justifications avancées, le ministère du travail assume sa part de rigueur.

Avant de faire part des observations de la commission, je soulignerai une évolution qui me semble caractéristique de la politique de l'emploi et qui me paraît prometteuse : la tendance de l'Etat, devenue manifeste à partir de 1993 et plus encore depuis les lois du 4 août 1995, à faire porter ses efforts sur certaines réformes structurelles, en l'occurrence l'allègement du coût du travail, et à déléguer assez largement les autres instruments de la politique de l'emploi. Ainsi, aux régions revient la formation, aux entreprises et aux partenaires sociaux l'organisation de la flexibilité et de l'exécution du contrat de travail.

Il en est résulté une multiplication d'accords novateurs : l'accord du 8 juin 1994, qui institue des formes particulières d'utilisation des ressources du régime d'assurance chômage, avec les conventions de coopération ; l'accord du 5 juillet 1995, qui crée un fonds paritaire d'intervention pour financer le départ de salariés ayant

cotisé quarante ans et plus en contrepartie d'embauches équivalentes et, récemment, les deux accords du 31 octobre 1995, qui concernent, d'une part, l'aménagement du temps de travail et, d'autre part, la négociation et la conclusion, sous certaines conditions, d'accords collectifs dans les entreprises ne comportant pas de délégués syndicaux.

Il apparaît donc qu'une part de la politique de l'emploi glisse vers le conventionnel. Celui-ci n'est plus appelé seulement à régir les relations entre employeurs et salariés, il devient un véritable instrument au service du développement économique et de l'emploi, ce qu'il n'était que très épisodiquement.

Dans cette perspective, le législateur joue un rôle d'impulsion, de contrôle et de sauvegarde de l'intérêt général.

La commission des affaires sociales approuve cette démarche novatrice consistant à se rapprocher de ceux qui vivent quotidiennement les problèmes liés à l'emploi : les élus et les entreprises. Cette démarche se situe dans le droit-fil des votes que nous avons émis depuis deux ans. C'est pourquoi elle a émis un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés au travail et à l'emploi dans le projet de budget pour 1996.

Elle a cependant assorti cet avis favorable de quelques observations.

La première concerne le choix de privilégier l'insertion dans le secteur marchand. Ce choix permet de corriger certaines anomalies de la politique de l'emploi et apporte une réponse à l'insertion des publics les plus en difficulté. Toutefois, la réduction corrélative du nombre de CES pose de graves problèmes. Le développement de ces contrats, surtout lorsqu'ils sont subventionnés à 100 p. 100, est sans aucun doute critiquable, car ces emplois aidés viennent inévitablement en concurrence avec des emplois normaux. Il convient cependant de veiller à ne pas mettre en difficulté les établissements d'enseignement, les hôpitaux et nombre d'associations qui ont peut-être eu trop largement recours à ce type d'emplois - ils y ont été incités - et qui doivent disposer du temps nécessaire pour s'adapter.

Les contingentements actuels, même si une certaine souplesse vient récemment d'être donnée aux préfets, et les protestations qu'ils soulèvent montrent la difficulté.

Je ne sais si le projet de contrat d'initiative locale permettra d'apporter des solutions alternatives. Quoi qu'il en soit, en attendant, il convient d'éviter de priver trop brutalement ces employeurs de leurs contrats emploi-solidarité. Il convient de ne pas diminuer trop brutalement le nombre de ces contrats tant que l'on n'est pas certain que les contrats initiative-emploi apportent les palliatifs attendus.

Les autres observations de la commission concernent les actions « victimes » de la rigueur.

Ainsi, l'absence de crédits consacrés à la réduction du temps de travail, alors qu'il existe une volonté d'aller conventionnellement dans ce sens et qu'une proposition de loi sur ce sujet a été adoptée à l'Assemblée nationale et vient d'être transmise au Sénat, la réduction des aides au conseil en faveur des PME-PMI ou la baisse de la participation de l'Etat aux audits économiques et sociaux ainsi que, d'une façon générale, la réduction des crédits consacrés à la réadaptation et au reclassement risquent de pénaliser les entreprises qui souhaitent aménager le temps de travail, s'adapter aux évolutions techniques et économiques et se moderniser. Il y a là, me semble-t-il, un danger !

Je présenterai, enfin, une dernière observation.

Lorsque, en juillet dernier, lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative, le législateur a adopté de nouvelles dispositions sur l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise, l'ACCRE, il entendait assouplir le dispositif très restrictif imposé par Bercy, tout en cadrant mieux l'aide. Or les crédits budgétaires, soit 900 millions de francs, correspondent à la position initiale de Bercy et non au texte tel qu'il résulte de la loi de finances rectificative du 4 août 1995. Ne pensez-vous pas, madame le ministre, qu'on risque ainsi de casser une mesure positive, même si, je vous l'accorde, on a parfois fait preuve de laxisme dans sa mise en application ? Mais ce travers est aujourd'hui corrigé ?

Enfin, les réductions importantes des crédits consacrés à la prévention des risques professionnels sont inquiétantes d'autant que, pour la première fois depuis 1991, on constate, au second semestre de l'année 1994, une hausse de 3,8 p. 100 des accidents du travail par rapport au même semestre de l'année 1993. Cette augmentation accompagne certes la reprise de l'activité, mais correspond surtout à une augmentation de la fréquence des accidents. Je souhaite, madame le ministre, que vous nous indiquiez ce que vous comptez faire pour endiguer cette dégradation.

Voilà, monsieur le président, mes chers collègues, ce que je voulais dire au nom de la commission des affaires sociales qui, je vous le rappelle, a émis un avis favorable à l'adoption de ces crédits. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Madelain, rapporteur pour avis.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, pour la formation professionnelle. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, le budget de la formation professionnelle, avec 25,29 milliards de francs, diminue de 2,5 p. 100 à structure constante et hors Association nationale pour la formation professionnelle des adultes. Avec l'AFPA et les actions transférées, il atteint près de 32 milliards de francs, mais ne représente plus que 18 p. 100 au lieu de 20 p. 100 de l'ensemble des crédits du ministère du travail, en raison des priorités de la politique de l'emploi.

J'évoquerai d'abord la formation des jeunes, pour lesquels les actions de formation qualifiante ont été transférées aux régions par la loi quinquennale pour l'emploi, d'où une augmentation de la dotation de décentralisation, qui est portée de 1,68 milliard de francs en 1995 à 1,8 milliard de francs en 1996.

Quant aux actions préqualifiantes de préparation à l'accès aux stages et aux mesures d'accompagnement - bilans, visites médicales, etc. - elles seront transférées au plus tard le 1^{er} janvier 1999. D'ores et déjà, elles peuvent l'être par voie conventionnelle. Tel est le cas dans sept régions : Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Franche-Comté et Picardie. Onze autres régions devraient prendre cette responsabilité à compter du 1^{er} janvier 1996. Plus de 2,6 milliards de francs sont inscrits à ce titre pour 1996.

Le dispositif d'accueil et de formation des jeunes de seize à vingt-cinq ans se met donc progressivement en place, sous la double responsabilité de l'Etat et des régions.

On y trouve tout à la fois un réseau d'accueil et de suivi des jeunes composé de 402 PAIO - c'est-à-dire des permanences d'accueil, d'information et d'orientation - et de 267 missions locales, un dispositif d'action de formation alternée, l'AFA, qui regroupe le crédit formation

individualisée et les dispositifs préqualifiants nouvellement transférés où interviennent les coordonnateurs emploi-formation, les comités locaux emploi-formation, les CLEF, et les comités régionaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, les COREF. On y trouve enfin le dispositif des contrats de formation en alternance, avec le contrat de qualification, le contrat d'adaptation et, naturellement, le contrat d'apprentissage.

Ce bref rappel m'amène, au regard des orientations budgétaires retenues, à formuler trois observations : la première concerne les jeunes sans qualification, la deuxième a trait à la définition de la politique de formation en alternance et la troisième est relative aux conditions du développement de l'apprentissage.

Lors de l'adoption du plan d'urgence, cet été, le Gouvernement, à la demande des partenaires sociaux, a renforcé l'aide au premier emploi des jeunes et créé le complément d'accès à l'emploi. Or ces deux dispositifs ne rencontrent pas le succès escompté. Ils sont sans doute victimes du caractère très attractif du contrat initiative-emploi. La conséquence en est que les jeunes risquent d'avoir plus de mal à s'insérer sur le marché du travail. Il y a là un grave problème à responsabilité partagée entre l'Etat et les régions, et je redoute que la phase transitoire de transfert ne soit guère propice à la recherche d'une solution. Celle-ci serait trouvée si ces jeunes pouvaient entrer dans un dispositif de formation en alternance ; mais ce n'est pas le cas pour tous.

Cela me conduit à une deuxième observation : les chiffres montrent un succès grandissant de l'apprentissage avec un effectif, en septembre dernier, de 279 000, contre 236 000 en septembre 1994. Parallèlement, le contrat de qualification voit ses entrées diminuer : 6 000 en septembre contre 8 983 un an auparavant, de même que le contrat d'adaptation ou le contrat d'orientation.

Les crédits budgétaires pour 1996 vont dans le même sens : il est prévu d'exonérer 40 000 contrats d'apprentissage de plus qu'en 1995, soit en tout 200 000, portant la dotation globale pour l'apprentissage à 4,23 milliards de francs, en augmentation de 22,88 p. 100, alors que la dotation d'exonération des contrats de qualification diminue de 8 p. 100 pour ne concerner que 125 000 contrats nouveaux au lieu de 140 000 en 1995.

Mais peut-on déduire des chiffres que je viens de citer un jugement de valeur sur ces différents contrats ? Je ne le crois pas. En fait, leur plus ou moins grand succès vient de la plus ou moins grande attractivité des avantages qui leur sont attachés, sans qu'il y ait eu débat sur l'opportunité de privilégier l'un ou l'autre. D'où la nécessité de mener rapidement la réflexion sur la réforme de la formation en alternance.

Trop de temps a été perdu depuis les accords des partenaires sociaux de 1991 et 1992, laissant les problèmes s'accumuler sans permettre aux jeunes, exclus encore en trop grand nombre du marché du travail, de profiter d'une croissance désormais plus riche en emplois, grâce à la politique d'allègement du coût du travail.

Certes, l'Etat n'est pas le seul responsable. Si le projet de loi Giraud n'a pas abouti, c'est bien parce que les organisations patronales, les chambres consulaires ou les organismes privés n'ont pas pu se mettre d'accord. Mais le temps presse, et je crains qu'à force de remises à l'étude ou de nouvelles concertations, on ne cause de graves dommages au système en place. Mais j'ai bien entendu, madame le ministre, ce que vous avez dit de la procédure initiée par M. Barrot.

Au nombre des problèmes qui se sont accumulés figure celui du financement de l'apprentissage, objet de ma troisième observation.

On sait, en effet, que l'apprentissage est victime de son succès : plus il y a d'apprentis, moins il y a de ressources pour financer les CFA, puisque les entreprises déduisent de la taxe les dépenses d'accueil des apprentis. Il manquerait environ un milliard de francs pour 1995. C'est ce qui a justifié la ponction de 900 millions de francs, assez discutable par ailleurs, opérée sur les organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation, les OPACIF, par l'Assemblée nationale. Mais M. Hamel a très judicieusement posé une question à ce sujet.

A ces problèmes de financement de l'apprentissage s'ajoute la complexité du système où cohabitent, dans une même taxe, des prélèvements affectés à d'autres financements : il y a le quota, le barème et le reliquat, sans compter les primes de l'Etat, les exonérations et les versements du Fonds national interconsulaire de compensation, le FNIC. Aussi espérons-nous la présentation rapide du projet de loi annoncé sur la réforme du financement de l'apprentissage.

Le second volet que je compte développer devant vous est celui du rôle des entreprises dans la formation professionnelle, essentiellement au regard de la remise en ordre du dispositif de collecte prévu dans la loi quinquennale.

Il fallait en effet rationaliser pour mieux employer les fonds disponibles. Quelle était la situation avant la réforme en cours ?

En 1993, on dénombrait 255 organismes collecteurs : 87 fonds d'assurance formation, agréés au titre du plan de formation des entreprises de plus de neuf salariés, ayant collecté 6,47 milliards de francs en 1994 ; 67 OPACIF, agréés au titre du congé individuel de formation, ayant géré 8,44 milliards de francs ; 200 organismes de mutualisation agréés, les OMA, au titre de la formation en alternance, ayant collecté 9,67 milliards de francs en 1994 et, enfin, 76 organismes collecteurs agréés au titre du plan de formation des entreprises de moins de dix salariés et des non-salariés, ayant collecté 789 millions, plusieurs de ces organismes étant agréés à plusieurs titres.

Dans ces conditions, on ne peut que constater un émiettement de la collecte, une hétérogénéité des actions nuisant à la mutualisation et à la solidarité interprofessionnelle et conduisant certains organismes à placer leurs ressources excédentaires quand d'autres secteurs ne peuvent plus financer les demandes de formation. A cela s'ajoutent des frais de gestion excessifs. L'article 74 de la loi quinquennale et le décret du 28 octobre 1994 ont tracé le cadre juridique permettant aux partenaires sociaux de réorganiser le système de collecte. Cette réorganisation ne s'est pas faite sans mal et il a fallu toute la persuasion des ministres pour y parvenir.

Un arrêté du 22 mars 1995 a ainsi agréé 96 organismes paritaires collecteurs, les OPCA, dont 42 organismes nationaux, 24 organismes interprofessionnels et 30 organismes au titre du congé individuel de formation. La loi du 4 août 1995 est venue régler la question des « collectes captives », les organismes de branche nationaux ayant tendance à accaparer l'ensemble de la collecte au détriment des organismes régionaux interprofessionnels. Un minimum de 35 p. 100 doit leur être désormais reversé. Le nouveau dispositif est opérationnel depuis le 1^{er} avril 1995, les nouveaux organismes étant alors seuls à pouvoir engager des dépenses. Cependant, le processus de transfert est long, ce qui perturbe le fonctionnement du système.

J'ajouterai que l'amendement Jegou, qui concerne les OPACIF, institue un fonds mutualisé sur le modèle de l'AGEFAL pour l'alternance, afin d'y recueillir les éventuels excédents des organismes collecteurs en vue de leur redistribution. Cela me paraît une initiative judicieuse.

Par ailleurs, la commission des comptes de la formation professionnelle devrait bientôt être remise en place, et le décret sur l'agrément des organismes de formation devrait être publié. Tout cela, ainsi que le renforcement des contrôles de l'Etat, va dans le bon sens.

Voilà, monsieur le président, mes chers collègues, les deux points - la formation des jeunes et la collecte des fonds - que j'ai cru utile de développer ici. Ils marquent bien la situation transitoire dans laquelle se trouve notre système de formation professionnelle.

Le budget pour 1996 en est l'illustration. C'est un budget d'attente, légèrement en retrait, qui reflète les orientations du budget général sans proposer d'orientations propres : on y retrouve donc la rigueur financière et l'accent mis sur l'insertion dans le secteur marchand.

Avant de conclure...

M. le président. Il faut effectivement conclure, monsieur le rapporteur pour avis, pour les raisons que j'ai indiquées au début de la séance.

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis. Je serai bref.

Avant de conclure, je formulerai une remarque sur le financement de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes. A l'Assemblée nationale, cette association a été très critiquée pour une gestion laxiste, pour son système de rémunération, pour ses résultats peu probants. Pour l'inciter à se réformer, le rapporteur proposait une réduction de ses crédits de 300 millions de francs.

Après un long débat, l'Assemblée nationale les a réduits de seulement 30 millions de francs. C'est moins grave, mais c'est cependant regrettable dans la mesure où l'AFPA ayant un contrat de progrès en mars 1994, elle s'est engagée dans la voie des réformes et de la maîtrise de ses coûts, ainsi que nous l'a confirmé son directeur général M. Didier Guibert.

Une diminution importante aurait remis en cause ce processus. Ce ne sera pas le cas, mais la baisse de 30 millions de francs compliquera quelque peu la tâche des dirigeants. Aussi notre commission se serait-elle opposée à une réduction plus forte.

Finalement, il s'agit d'un budget marqué par les restrictions budgétaires, mais celles-ci ne représentent que peu de choses par rapport à la masse des crédits consacrés à la formation professionnelle et provenant non seulement de l'Etat, mais aussi des régions, de l'UNEDIC et, surtout, des entreprises.

C'est donc un avis favorable qu'au nom de la commission des affaires sociales je vous propose de donner sur les crédits consacrés à la formation professionnelle dans le cadre du budget du ministère du travail et des affaires sociales. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des affaires sociales.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Madame le ministre, ce n'est pas par hasard que le Sénat examine aujourd'hui le budget du ministère du travail et des affaires sociales d'abord, celui de la politique de la ville, ensuite. Il existe entre ces deux budgets un point commun : un problème qui est doulou-

reux et que nous ressentons tous, celui de l'insertion professionnelle des jeunes. C'est sur ce problème que je voudrais exprimer mon inquiétude, à la fois comme président de la commission des affaires sociales et comme maire d'une grande ville, et vous faire quelques propositions.

A l'heure actuelle, malgré tout ce qui est fait, dépensé et dit, nous constatons que le pourcentage des jeunes qui sortent de l'enseignement secondaire, notamment du collège, sans la moindre qualification ne baisse pas. A la sortie de la classe de cinquième, ces jeunes, qu'ils aient suivi le premier cycle en deux ans ou en trois ans, comme il est maintenant possible de le faire, ne parviennent pas à trouver des filières d'insertion. C'est l'un des problèmes cruciaux que nous rencontrons dans les grandes agglomérations et dans les quartiers en difficulté.

Madame le ministre, je voudrais en premier lieu que le Gouvernement s'engage à simplifier de manière drastique tous les dispositifs d'insertion qui sont mis à la disposition des jeunes, car il existe actuellement, dans ce domaine, trente-six structures, méthodes, catalogues et organismes auxquels personne ne comprend plus rien. Je souhaite donc qu'on élabore un dispositif d'insertion des jeunes simple, efficace et, surtout, susceptible d'être expliqué à ces jeunes sans formation.

En deuxième lieu, je souhaite que ce système soit décentralisé, afin que des dispositifs de qualification minimale puissent être créés pour ces jeunes et qu'ils le soient sur le terrain, c'est-à-dire dans les quartiers en difficulté, là où les jeunes rencontrent tous les jours les problèmes que pose la vie urbaine.

En troisième lieu, je souhaite que vous nous aidiez à mettre en œuvre, madame le ministre, avec l'aide des entreprises, qu'elles soient grandes, petites ou moyennes, un système de stages quasi obligatoires permettant de familiariser ces jeunes avec la vie de l'entreprise.

Tant que vous n'aurez pas mobilisé le réseau des élus locaux pour cet effort, vous n'arriverez à rien ! Ce ne sont ni les ANPE, ni les directions départementales du travail, ni les fonctionnaires chargés de la formation professionnelle qui sont capables d'avoir ce dialogue avec les entreprises. Vous devez mobiliser le réseau des élus locaux, qui n'attendent que cela !

Enfin, en quatrième lieu, il faut créer pour ces jeunes ce que j'appellerai des écoles de la deuxième chance car le pourcentage d'échec dans le système normal de l'éducation nationale est considérable. Or, nous ne pouvons pas exclure des jeunes de notre société parce qu'ils ont pâti d'une école mal organisée, d'enseignants mal formés ou de programmes mal adaptés.

Grâce à des crédits européens, un certain nombre de nos collègues de province mettent déjà en place ces écoles de la deuxième chance. Nous ne pouvons malheureusement pas encore le faire en Ile-de-France. Mais je voudrais que le Gouvernement réfléchisse à ce sujet car il importe d'offrir une chance supplémentaire à des jeunes après leur échec scolaire ou après un stage d'entreprise mal réussi ou sans débouché.

C'est un problème crucial, à la fois de société, de politique de l'emploi et de politique sociale. C'est pourquoi, monsieur le président, je vous remercie de m'avoir permis de lancer cet appel. Il était nécessaire, je crois, après les trois excellents rapports de nos rapporteurs, d'insister sur ce problème fondamental qui nous angoisse tous. (*Applaudissements.*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République, 27 minutes ;

Groupe socialiste, 33 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants, 26 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen, 13 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen, 10 minutes.

La parole est à M. Fischer.

M. Guy Fischer. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, M. Juppé, lors de sa prise de fonction, avait affirmé : « L'emploi sera l'unique priorité du Gouvernement. »

L'effort tel qu'il transparait dans le projet de budget du travail, de l'emploi et de la formation peut paraître important : plus de 138 milliards de francs, 139 avon-nous dit, près de 9 p. 100 du projet de budget consacrés à l'emploi.

Les mesures prises, hélas ! non seulement ne permettront pas de résoudre le problème, mais risquent même de contribuer à son aggravation. A notre avis, la précarité et la marginalisation ne pourront qu'exploser !

La caractéristique de votre projet de budget, c'est encore plus d'exonérations et d'allègements des cotisations patronales. Vous offrez ainsi en crédits 53 milliards de francs aux employeurs, au titre des exonérations, sans leur demander en contrepartie la création d'emplois stables, et sans contrôle véritable de l'utilisation des fonds. Vous offrez aussi 38 milliards de francs au titre de l'allègement sur les bas salaires, principalement à l'intention des PME.

Pourtant, l'expérience est lourde dans ce domaine : M. Balladur, pendant qu'il était Premier ministre, avait organisé, toujours au nom de l'emploi, le transfert en trois ans de 138 milliards de francs à destination des entreprises.

Nous connaissons le résultat de cette politique : 3 200 000 chômeurs officiels, près de cinq millions si l'on intègre les stagiaires de toutes sortes et les personnels en situation précaire !

Certes, me direz-vous, en 1994 la population active a crû de 224 000 personnes, après avoir reculé de 525 000 en trois ans, mais, pour les trois quarts, ces créations d'emplois sont des emplois aidés.

La progression de ces types d'emploi contribue en fait au dégonflement de la masse salariale, Cela empêche la consommation de décoller en généralisant une précarité croissante de l'emploi.

Comment s'étonner, dans ces conditions, de l'accroissement des déficits sociaux et budgétaires ?

Avec la montée en puissance des CIE, innoverait en privilégiant l'insertion dans le secteur marchand. Mais les effets pervers d'un tel dispositif sont connus.

S'il y a bien baisse des chômeurs de longue durée, madame le ministre, le Premier ministre reconnaissait, mardi dernier encore, son échec dans le domaine du chômage des jeunes, plus particulièrement des jeunes en difficulté. Les chiffres d'octobre confirment que le chômage repart globalement à la hausse. Comment s'en étonner ?

En effet, les employeurs qui disposent du CIE ont intérêt à sélectionner les seules personnes au chômage depuis plus de douze mois au détriment des autres. Les rapporteurs ont démontré que le système fonctionnait ainsi.

En fait, toutes les dispositions mises en œuvres renvoient aux mêmes dogmes : la baisse du coût du travail au nom de l'insertion dans l'emploi.

Pour développer son efficacité, le système productif français a besoin d'une élévation de la qualification de ses travailleurs, de leur motivation. Cela exige notamment des salaires plus élevés : l'Allemagne est-elle moins compétitive que notre pays ?

Vous privilégiez les PME dans le processus de création d'emplois. Outre que l'on peut s'interroger sur le mythe des PME-PMI comme « gisement d'emplois nouveaux », on est en droit de vous demander ce que vous proposez pour les grandes entreprises et leurs immenses capacités de financement stérilisées en bourse.

Que proposez-vous pour réorienter la politique des banques, des assurances, des institutions financières, obsédées par la rentabilité, au détriment de l'activité et de l'emploi, et qui mettent ainsi bien souvent la vie des PME-PMI, précisément, en danger ?

Au-delà de votre budget, madame le ministre, c'est l'ensemble du budget de l'Etat, c'est toute la politique du Gouvernement qui, au bout du compte, pénalisent l'emploi et le développement des capacités productives de notre pays.

Car votre priorité, ce n'est pas véritablement l'emploi. Non, votre priorité c'est de répondre coûte que coûte aux exigences de Maastricht, aux critères de convergence, de chercher l'adoubement de la Bundesbank et des marchés financiers, comme le confirme la rencontre, hier, entre le Président de la République et le Chancelier allemand à Baden-Baden.

Pour ce faire, vous réduisez et vous réduirez de plus en plus les dépenses socialement utiles, vous prélevez et prélevez encore de nouveaux impôts sur les ménages, vous écrasez la consommation, donc l'emploi.

Votre frénésie de déréglementation et d'affaiblissement du service public, suivant les injonctions de Bruxelles, sape encore plus l'emploi.

Puisque l'actualité nous y invite, je citerai votre contrat de plan avec la SNCF, qui représente, à terme, selon les hypothèses, 30 000 à 50 000 suppressions d'emplois et la suppression de 6 000 emplois au minimum par an.

Combien d'emplois supprimés avec la future privatisation de France Télécom ? Combien avec la déréglementation dans les transports aériens ? Combien encore avec les privatisations de Renault, de Pechiney, de Bull ?

Contribuer à juguler le chômage exige, selon nous, une toute autre orientation que la vôtre : une orientation en faveur de l'emploi, de la formation et d'un développement économique réel.

Afin que les aides accordées aux entreprises se traduisent par la création d'emplois durables, qui ne se substituent pas aux emplois existants, nous proposons que les entreprises qui bénéficient des exonérations liées au contrat initiative-emploi ne puissent procéder à aucun licenciement pendant la durée du contrat et dans les six mois qui suivent la fin de celui-ci.

Nous proposons de moduler les cotisations sociales pénalisant les entreprises qui licencient et en favorisant celles qui créent des emplois.

Afin que les crédits de l'insertion professionnelle servent à une véritable insertion - le président Fourcade vient de soulever le problème - nous proposons que chaque jeune de quinze à seize ans qui est en difficulté et qui sort du système scolaire ait la possibilité de bénéficier d'un contrat de travail qui pourrait être payé au SMIC, prévoirait une réelle formation en alternance et déboucherait sur une qualification reconnue. Ce contrat garantirait, à son terme, une embauche dans l'entreprise d'accueil ou dans une entreprise partenaire.

Force est de constater que, malgré les milliards dépensés, madame le ministre, les jeunes, notamment les jeunes sans aucune qualification, n'ont aucune issue, aucune perspective.

Pour 500 000 jeunes, le coût de la mesure que nous préconisons serait de 15 milliards de francs. Elle pourrait être financée par une augmentation des taxes d'apprentissage et de la formation en alternance, à concurrence de 5 milliards de francs, ainsi que par une contribution des entreprises réalisant des profits non réinvestis dans la production.

Une structure tripartite - organisations syndicales des salariés et des enseignants, chambres patronales, élus et associations - serait chargée de contrôler la qualité de ces emplois et de la formation ainsi que la gestion des fonds.

Plus généralement, pour faire face à la révolution scientifique et technique, jamais le besoin de formation professionnelle n'a été aussi grand, à la fois au début et tout au long d'une vie professionnelle. Or, pour la première fois, le budget de la formation professionnelle est en réduction. En particulier, nous ne pouvons accepter la diminution de 30 millions de francs de la dotation à l'AFPA - Association nationale pour la formation professionnelle des adultes - votée par les députés.

Nous proposons d'aller vers la réduction à trente-cinq heures de la durée légale hebdomadaire du travail, de favoriser la négociation par branche pour une nouvelle organisation du travail, d'aider les entreprises rencontrant des difficultés dans l'application de cette réduction de la durée du travail.

C'est en augmentant le pouvoir d'achat, donc la consommation, en reconnaissant les qualifications à leur juste valeur, en arrêtant de considérer les dépenses socialement utiles comme des coûts à réduire que l'on relancera l'économie sur des bases saines, que l'on mènera une politique créatrice d'emplois.

C'est ce que comprennent et vous font savoir, madame le ministre, les salariés mais aussi les chômeurs, les retraités, les jeunes qui manifestent et font grève, car ils refusent d'être toujours sacrifiés et de payer plus.

Madame le ministre, des générations de Français sont de plus en plus inquiètes ! Elles craignent pour leur avenir. Il faut engager de véritables négociations. Jusqu'à présent, vous avez refusé de les entendre, et votre budget en témoigne. C'est pourquoi nous voterons contre celui-ci.

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

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, les années se suivent et, malheureusement, se ressemblent. Elles se ressemblent surtout pour les chômeurs et leurs familles qui, après une brève période d'espérance, durant la campagne électorale de M. Chirac, se retrouvent sans perspectives nouvelles, avec leurs angoisses et leurs souffrances.

J'avais déjà, l'an passé, exprimé mes inquiétudes concernant l'efficacité du budget de ce ministère pour lutter véritablement contre le chômage.

Votre prédécesseur, madame le ministre, avait jugé mon inquiétude infondée lorsque je dénonçais une approche inadaptée, marquée du sceau de la pensée unique, qui abordait la lutte contre le chômage essentiellement sous l'angle d'une multiplication des exonérations de charges et des aides aux entreprises, sans que jamais des exigences minimales soient posées en termes de création d'emplois. Nous étions pourtant prévenus : Jean

Domange, l'ancien président de la commission sociale du CNPF, reconnaissait explicitement l'inefficacité de ces dispositifs sur le terrain de l'emploi.

Aujourd'hui, le chômage est à la hausse, la croissance connaît un fort fléchissement, les déficits publics s'aggravent, la politique économique du Gouvernement est contre-performante, le navire France ne semble plus avoir de capitaine, malgré les efforts de M. Juppé pour nous démontrer le contraire, et les Français se retrouvent ballottés au gré d'orientations politiques à géométrie variable.

Sur le front de l'emploi, le manque d'esprit novateur du Gouvernement ne peut que nous inquiéter. Symbole de cette politique sans souffle, la seule véritable avancée sur le plan de l'emploi a été le fait d'un accord contractuel passé, au sein de l'UNEDIC, par les syndicats et le patronat et visant à permettre le départ des salariés ayant cotisé plus de quarante ans en contrepartie de l'embauche de jeunes. Il pourrait s'agir de 100 000 postes qui, ceux-là, ne seraient pas hypothétiques.

Cela prouve que le volontarisme permet de tracer des sillons féconds.

Hélas ! le Gouvernement encourage d'une manière étrange cette approche : en différant le versement des 12 milliards de francs promis à l'UNEDIC. Il est pour le moins désolant, pour ne pas dire révoltant, de voir le Gouvernement compromettre l'accès à des emplois bien réels et préférer verser à l'aveuglette des dizaines de milliards de francs dans le puits sans fond des exonérations et de primes. Comment accepter que l'Etat ne remplisse pas ses engagements ?

Dans le même ordre d'idée, ces milliards pourraient être efficacement utilisés pour passer d'une approche passive de l'indemnisation du chômage à une approche active. Cette activation me semble aujourd'hui nécessaire et urgente.

Au regard de la situation économique, il est regrettable que le Gouvernement, pourtant installé après une campagne axée sur la thématique de la lutte contre la fracture sociale, n'ait pas été capable de proposer autre chose que son fameux contrat initiative-emploi.

Je sais que le Gouvernement nous fait part, à intervalles réguliers, de sa satisfaction concernant la montée en charge de ce dispositif. Mais il convient d'être sérieux : étant donné les avantages considérables que le dispositif du CIE consent aux entreprises, la véritable surprise aurait été qu'elles ne s'en saisissent pas !

Madame le ministre, les communiqués triomphants sur les succès de cette mesure ne correspondent pas, pour les parlementaires, à une véritable information. Ce que nous aimerions connaître, c'est le solde net des créations d'emplois qui trouvent leur origine dans le CIE.

Le projet de budget que vous nous présentez, madame le ministre, croît de 24 milliards de francs, ce qui n'est pas rien dans le contexte budgétaire actuel. Cependant 38 p. 100 de la masse totale du budget de votre ministère servent à assurer la prise en compte par l'Etat des exonérations et des primes à l'embauche.

Ce projet de budget est économiquement dangereux et socialement inacceptable.

Il est économiquement dangereux parce que, en raison des effets d'aubaine et des effets de substitution des dispositifs gouvernementaux, votre approche endette le pays sans infléchir la courbe du chômage et vous amène à solliciter les ménages à concurrence de 38 milliards de

francs, et c'est autant qui sera soustrait à la consommation, avec l'incidence que cela ne manquera pas d'avoir sur les chiffres de la croissance.

Il est socialement inacceptable car, lorsqu'on demande sur tous les tons un effort à la communauté nationale, il n'est pas tolérable d'offrir aux entreprises un tel volume d'argent sans exiger de véritables contreparties en termes de créations d'emplois.

Pourquoi, madame le ministre, ne pas avancer dans le domaine des emplois de proximité et sur le terrain de la réduction du temps de travail ?

En différant une fois encore, dans les circonstances ubuesques que l'on connaît, la mise en place d'une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, le Gouvernement a fait montre de son manque de détermination quant à la solvabilisation des emplois à haute valeur sociale ajoutée ; sans parler de l'intérêt réel que cette prestation constituait pour les personnes âgées, car elle pouvait répondre à leurs véritables besoins.

Nous savons tous - des dizaines de rapports l'ont démontré - que ce secteur peut constituer un important gisement d'emplois. Avec seulement une partie des 54 milliards de francs destinés aux exonérations et primes aux entreprises, des centaines de milliers d'emplois auraient pu être créés, répondant à l'attente de millions de Français.

Loin de moi la volonté d'inscrire dans la sphère marchande l'ensemble des besoins non satisfaits. Je connais bien l'importance du bénévolat, des solidarités familiales ou de voisinage, en termes de lien social, de responsabilisation et d'autonomie, mais je crois que des initiatives publiques doivent être prises, ne serait-ce que pour satisfaire une demande accrue de services qui doivent être assurés avec savoir-faire et professionnalisme, donc par des personnes qualifiées.

Je mesure parfaitement la complexité de la tâche à accomplir. Il reste que, à refuser de défricher de « nouvelles frontières », l'équilibre de la société française dans son ensemble est menacé.

Ce qui s'exprime, en ce moment même, madame le ministre, c'est bien sûr la crainte, le refus de certains aspects du plan Juppé, mais c'est aussi, plus globalement, l'angoisse des jeunes, des parents, des grands-parents devant un monde dénué de repères et d'avenir.

Pourquoi refuser de reconnaître l'évidence ? La crise du travail aujourd'hui n'est pas liée simplement à une crise économique : elle est le fruit d'une mutation profonde, que les recettes d'antan ne suffiront pas à résoudre. Il faut repenser notre monde, repenser la notion même de la place du travail dans la vie des individus. Il faut actualiser le sens du travail. Il faut du courage, de l'énergie, une volonté farouche, un authentique sens de la justice et de l'équité. Il faut l'intelligence des situations.

Je crains, madame le ministre, que certaines de ces qualités ne fassent défaut au Gouvernement.

Imaginons, mes chers collègues, la marge qu'auraient les partenaires sociaux si, à l'orée d'une négociation sur la réduction du temps de travail, plus de 50 milliards de francs étaient mis sur la table.

On nous explique sans cesse que le Gouvernement ne dispose pas de marges de manœuvre. Or, il nous prouve, avec ce projet de budget, que des dizaines de milliards de francs sont disponibles.

Les socialistes sont attachés au fait que l'argent public destiné à l'emploi aille bien à l'emploi, et pas ailleurs. C'est pourquoi nous souhaiterions qu'une partie de ces

milliards de francs soit affectée aux diverses initiatives de réduction du temps de travail réellement créatrices d'emplois.

Il faut bien mesurer l'incidence des multiples systèmes d'exonérations et de primes diverses dont bénéficient les entreprises. Les chasseurs de primes et d'exonérations existent, nous les connaissons. Ils font naître des distorsions de concurrence.

Le Premier ministre a beau jeu de présenter son plan en faveur du petit commerce alors qu'en augmentant sans cesse les exonérations et les primes il contribue à la fragilisation de cette forme d'activité.

En effet, dans des secteurs comme la coiffure, des enseignes nationales, souvent installées en périphérie des villes, profitent de ces dispositifs pour casser les prix et proposer à la clientèle des tarifs beaucoup plus faibles que ceux qui sont pratiqués par les professionnels installés en centre-ville, lesquels rémunèrent correctement leurs salariés sans recourir à un *turn over* élevé pour décrocher primes et exonérations.

Voilà la réalité, voilà comment l'Etat encourage la précarité des salariés et la déflation salariale.

Ce type de problèmes lié à la multiplication d'emplois aidés engendre des distorsions tout aussi importantes dans le secteur du bâtiment et des travaux publics dans lequel des entreprises soumissionnent en intégrant dans leurs prix des volants d'emplois aidés alors que des concurrents pratiquant les mêmes activités et ayant des salariés plus anciens et en nombre suffisant n'auront plus accès à ces marchés car ils ne pourront pas bénéficier de ce type de contrats exonérés et accompagnés de primes. Nous avons tous en tête des exemples de dépôt de bilan ou de liquidation judiciaire liés à ces effets pervers.

Dans le budget de 1996 du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le Gouvernement semble faire l'impasse sur le public jeune dont le chômage s'aggrave en permanence. Les derniers chiffres l'ont tristement démontré. Tous ceux qui sont intervenus ce matin manifestent la même inquiétude, quelle que soit leur tendance politique.

Le Premier ministre lui-même vient de reconnaître les impasses dans lesquelles sa politique de lutte contre le chômage des jeunes mène le pays.

Les inquiétudes concernant les missions locales sont malheureusement récurrentes, ce qui est d'autant plus regrettable qu'elles assurent une prise en charge globale des jeunes. Leur avenir est d'autant plus flou que, depuis la loi quinquennale, la charge de la formation professionnelle relève de la compétence des régions. Malheureusement, le flou actuel allié au non-remplacement d'un certain nombre de dispositifs, dont le programme PAQUE, rend très délicate la situation des moins de vingt-cinq ans. Je peux vous assurer, mes chers collègues, que je constate tous les jours le rôle essentiel joué par la mission locale de la ville dont je suis l'élue, pour tenter d'assurer une insertion et un avenir à des jeunes en proie à de graves difficultés.

Madame le ministre, la mission locale de Saint-Nazaire n'est pas unique en son genre, et toutes ont besoin que vous les rassuriez.

Un autre point important de votre budget concerne la diminution des crédits consacrés aux contrats emploi-solidarité. Leur nombre passera ainsi de 700 000 à 500 000. J'ai dénoncé très souvent de cette tribune même les dérives et les détournements de cette mesure, conçue pour être un dispositif d'insertion professionnelle, mais devenue trop souvent un mode de recrutement de « personnel bon marché ».

Il est parfois utile de rappeler que les salariés sous contrat emploi-solidarité n'ont aucune vocation à constituer de nouvelles catégories D de la fonction publique. Nous pourrions souscrire à ce que nous croyions pouvoir interpréter comme un recentrage du dispositif. Toutefois, madame le ministre, dites-nous ce qui sera alors proposé aux 200 000 chômeurs qui auraient pu bénéficier d'un tel contrat.

Quel contenu prévoyez-vous pour les contrats d'initiative locale ? Quel en sera le contenu ? A quels publics le destinez-vous ? Quelles en seront les conditions financières ? Nous souhaiterions obtenir des précisions sur ces questions.

Pour les CES dont la consolidation peut toujours être envisagée, je souhaiterais, madame le ministre, attirer votre attention sur certains aspects trop rigides de la procédure, en particulier en ce qui concerne les publics « prioritaires » qui peuvent y prétendre. Ceux qui n'en font pas partie sont brutalement ramenés, en fin de contrat, à la case départ, avec toutes les conséquences néfastes qui peuvent en découler sur le plan psychologique dans le cadre d'un parcours d'insertion.

Il convient, par ailleurs, de mesurer l'utilisation que peuvent faire de cette clause « public prioritaire » certains employeurs qui vont chercher à intégrer des publics non prioritaires afin de ne pas être confrontés à une demande de consolidation en fin de contrat, ce qui entraînerait un surcoût qu'ils n'ont pas du tout l'intention d'assumer.

J'ai déjà regretté le développement de la précarité, mais je crois que l'annonce récente par le Gouvernement de l'extension du chèque-service au-delà de huit heures hebdomadaires illustre malheureusement mes craintes et celles de millions de salariés. Je demande au Gouvernement jusqu'où peut aller cette extension. Je demande au Gouvernement d'assortir ce dispositif de véritables garanties et de garde-fous pour éviter une trop forte précarisation des salariés payés sous la forme du chèque-service.

Comment accepter le fait qu'une personne employée sur un équivalent mi-temps, par exemple, ne bénéficie pas d'un contrat de travail en bonne et due forme ? Quelle légitimité, quelle explication vaguement économique sera-t-elle avancée ?

Madame le ministre, je souhaite également connaître le sentiment du Gouvernement sur l'ACCRE, mais aussi sur les fonds destinés à l'équipe de préparation et de suite du reclassement, l'EPSR, qui profitent directement aux travailleurs handicapés. Les budgets de l'ACCRE et de l'EPSR font l'objet de coupes claires qui méritent des explications précises de la part du Gouvernement.

Enfin, je ne peux terminer mon propos sans faire référence aux autres coupes claires budgétaires dont a été victime l'AFPA lors de l'examen des crédits du ministère du travail à l'Assemblée nationale.

La frénésie et le zèle de certains députés ont suffi à fragiliser la situation de cette association, dont chacun s'accordera sans peine à reconnaître l'efficacité. Déjà, l'an passé, certains propos officiels n'avaient pas manqué d'alerter le personnel de l'AFPA, puisqu'ils portaient en germe un démantèlement progressif de l'association.

Il est à craindre que, en diminuant les crédits alloués à cette structure, la majorité parlementaire rende encore plus difficiles les missions de service public assurées par l'AFPA. Nous ne pouvons pas admettre des discours dans lesquels, lorsqu'il s'agit de rogner sur les exonérations et les primes versées aux entreprises, certains trouvent tous les arguments pour justifier leur maintien et où, par ail-

leurs, lorsqu'il s'agit de tailler dans les crédits de l'AFPA, les mêmes font preuve d'un zèle remarquable, au nom, bien sûr, de la maîtrise des déficits publics.

Je ne doute pas, madame le ministre, mes chers collègues, que vous aurez à cœur de revenir à une approche plus rationnelle de ce dossier et que vous ne vous ferez pas les complices d'une remise en cause de la parole de l'Etat. Je vous rappelle, en effet, que l'Etat, à travers le ministère, a signé avec les partenaires sociaux un contrat de progrès sur cinq ans, dont les premiers résultats paraissent encourageants.

Le groupe socialiste du Sénat attendait, de la part d'un gouvernement nommé par un Président de la République élu grâce à une campagne fondée sur un volontarisme, un budget ambitieux et prospectif. Nous avons affaire à un budget sans souffle ni vigueur qui reprend à peu près exclusivement des mesures dont l'inefficacité sur le terrain de l'emploi est flagrante au regard de l'ampleur du problème.

Madame le ministre, angoissés et inquiets comme tous ceux qui sont dans la rue mais aussi comme tous ceux qui ne peuvent plus manifester et qui sont désormais au bord de la rue, les socialistes vous auraient accompagnée sans *a priori* dans cette démarche budgétaire s'ils avaient pu y croire, si elle avait ouvert des pistes novatrices. Mais les accents innovants de M. Chirac n'étaient que des accents, et c'était au printemps dernier. Aujourd'hui, vous revenez à la raison, à votre raison, c'est-à-dire au conservatisme et à la frilosité. Nous en prenons acte.

En conséquence, le groupe socialiste ne votera pas les crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. Joly.

M. Bernard Joly. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, les crédits du ministère du travail, du dialogue social et de la participation consacrés au travail et à l'emploi connaissent une progression importante puisqu'ils atteignent 99,51 milliards de francs auxquels il convient d'ajouter les 38,8 milliards de francs inscrits au titre des charges communes, soit un total de 138,2 milliards de francs représentant une augmentation de 6,7 p. 100 par rapport à l'année précédente. C'est dire combien, cette année encore, l'emploi et son corollaire, la formation professionnelle, figurent au titre des priorités du Gouvernement.

Cette action s'inscrit aujourd'hui dans une évolution du marché du travail plus favorable que l'an passé, puisqu'on enregistre une diminution du nombre de demandeurs d'emploi et une augmentation corrélative de l'emploi salarié dans les secteurs marchands non agricoles. En effet, 104 000 emplois ont été créés depuis le 1^{er} janvier 1995.

Cependant, le sentiment demeure qu'il reste encore beaucoup à faire. Les temps particulièrement difficiles que nous traversons soulignent l'urgence qu'il y a à mettre tous les moyens en œuvre pour amener notre pays à un meilleur niveau d'emploi.

Certes, nous ne rêvons plus aujourd'hui à une société de plein emploi, hélas ! révolue, qui pouvait offrir à tout citoyen en âge de travailler la place qu'il méritait. Nous savons quelle grangrène, tout au contraire, ronge notre pays et nourrit l'inquiétude de tous, parents, amis et voisins. Personne, ou presque, n'échappe au risque de la marginalisation par le chômage.

Il nous faut donc développer tous les moyens intellectuels et matériels pour réduire ce malaise dont nous constatons chaque jour de façon plus préoccupante les effets néfastes à l'échelon d'un pays.

En effet, pour tout individu élevé dans notre civilisation fondée sur le travail, le non-emploi, c'est le non-emploi de soi, l'inactivité, la non-reconnaissance et le désœuvrement, sans que puisse être certifié qu'un jour ou l'autre sa situation sera rétablie dans des termes satisfaisants.

Une analyse, ne serait-ce que superficielle, de la situation du chômage et de son évolution fait apparaître que l'attente d'emploi repose essentiellement sur les entreprises existantes.

Or la diminution du nombre de salariés dans les entreprises est un phénomène mondial avéré sur lequel un renversement de tendance paraît improbable dans un avenir proche. En l'état actuel des choses, la création d'emplois ne peut donc être réduite à une augmentation significative du nombre d'embauches. D'autres solutions existent, qui doivent être encouragées.

Parmi celles-ci, une voie paraît s'inscrire naturellement dans l'évolution des moyens technologiques de communication mis à disposition de chacun. Je veux parler du travail indépendant.

La création d'entités individuelles par des entrepreneurs alliant souplesse et créativité, se démarquant des rigidités classiques, tant administratives que légales, est une réalité bien connue d'autres pays. Aux Etats-Unis, tout individu est incité à entreprendre. Le travailleur indépendant n'est pas forcément un médecin ou un avocat ; il peut être comptable, traducteur, secrétaire, consultant, la liste est infinie.

Bien des activités relevant de nos industries pourraient ainsi être relancées à travers une entreprise personnelle. Certes, il restera toujours des salariés. Pourtant, le schéma mental dans lequel nous vivons encore aujourd'hui, à savoir des salariés en grand nombre encadrés par une organisation pyramidale, est dépassé. Les chiffres l'attestent.

L'avenir de l'emploi est donc à l'indépendance. La lutte contre le chômage passe par un soutien efficace à cette évolution et à la croissance, toujours très créatrice d'emplois. Elle suscite un nombre d'emplois important, quatre fois plus qu'en 1986, ce qui accroît la réactivité des entreprises aux mesures prises pour alléger le coût du travail.

Cet allègement doit encore s'inscrire dans la durée pour être étendu à l'ensemble des salariés, afin d'éliminer les effets de seuil.

Pour la première fois, l'OCDE a souligné que la masse salariale française a progressé en raison non pas des taux horaires mais du nombre des personnes au travail. Voilà qui doit nous inciter à rechercher un équilibre entre emploi et salaire.

Cependant, je me dois d'attirer l'attention de notre assemblée sur un écueil maintes fois décrit : l'élan créateur d'emplois sera entravé par la hausse des prélèvements obligatoires qui détruisent irrémédiablement la confiance et qui ralentissent et bloquent la croissance et l'expansion.

Il importe donc, plus que jamais, de rechercher la voie de l'allègement des charges, comme l'a souligné le Commissariat général du plan, par des mesures applicables à l'ensemble des salariés plutôt que par des dispositions ciblées sur les seuls bas salaires.

Or les dispositifs récemment enclenchés n'ont pas suivi ces recommandations : la fusion du dispositif de la loi quinquennale et de celui de la loi du 4 août 1995, prévue par le projet de loi de finances pour 1996, s'en écarte, remettant en cause les engagements pris par le Gouvernement et réduisant les exonérations.

Cependant, nous devons nous préparer à affronter un avenir, que je crois serein. Pour ce faire, plusieurs domaines devront être approfondis.

La formation professionnelle initiale des jeunes par les filières diplômantes et qualifiantes doit être développée. Les jeunes doivent être orientés vers les métiers indépendants.

La formation professionnelle continue doit être accrue et tenir compte des rythmes industriels. Les entraves administratives doivent être réduites pour adapter la réglementation aux contraintes des marchés. Les milieux financiers doivent apporter leur soutien à la création des entreprises individuelles.

Enfin, bien qu'il s'agisse d'un sujet délicat en ces temps troublés, je n'hésiterai pas à soulever le problème de la protection sociale des travailleurs indépendants, en soulignant que les partenaires sociaux traditionnels, à savoir le patronat et les syndicats, font abstraction de ces travailleurs indépendants. Or ceux-ci sont appelés à se multiplier. C'est une véritable révolution des mentalités qu'il faut introduire dans la plupart des secteurs d'activité.

Il est du devoir du Gouvernement de prévoir et d'accompagner ce mouvement, sans lequel il ne saurait y avoir de lutte efficace contre le chômage.

Madame le ministre, c'est par la maîtrise des déficits et par l'assouplissement de la réglementation que passent la sauvegarde et le développement de nos emplois. La croissance est nécessaire à l'amélioration de la situation. Vous en tenez compte. Tuons ensemble la peur de l'embauche ! Voilà l'essentiel, madame le ministre.

Nous sommes confiants dans les capacités du Gouvernement d'intégrer de telles évolutions dans un proche avenir. Aussi, nous le soutiendrons, en votant, à une très large majorité, le projet de budget qui nous est aujourd'hui présenté. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. le président. Monsieur Joly, je vous remercie de votre concision.

La parole est à M. Jourdain.

M. André Jourdain. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à souligner, tant la formation est importante pour l'emploi, l'effort qui est consacré à l'apprentissage dans les crédits du ministère du travail et des affaires sociales.

L'apprentissage est en effet une voie efficace en matière d'accès à l'emploi pour les jeunes. Le taux d'insertion des apprentis est d'ailleurs supérieur à celui des autres filières de formation.

Ainsi, dans votre budget, madame le ministre, les exonérations de charges sociales liées aux contrats d'apprentissage représentent 4 235,9 millions de francs qui correspondent à 200 000 contrats pour 1996. Les chiffres montrent que le développement de ce type de formation est une priorité affichée du Gouvernement, priorité qui sera d'ailleurs confirmée par la prochaine réforme de l'apprentissage.

M. Jean Chérioux. Très bien !

M. André Jourdain. D'une manière plus générale, l'action du Gouvernement a d'ores et déjà permis de créer 100 000 emplois dans le secteur marchand pour le premier semestre et le CIE, institué par la loi du 4 août 1995, devrait permettre l'embauche de 350 000 personnes en 1996.

En outre, le rôle que joue le CIE en matière de réinsertion sociale n'est plus à démontrer dans la mesure où 70 p. 100 des premières embauches ont été faites sous contrat à durée indéterminée.

Autre point fort de ce budget, que je tenais à saluer, la réduction des charges sociales, dont le montant total s'élève à plus de 52 milliards de francs. L'allègement du coût du travail peu qualifié était très attendu par les chefs d'entreprise qui souhaitent également que les deux dispositifs existant soient simplifiés.

C'est chose faite, puisque l'article 69 rattaché au budget du travail institue la fusion de l'exonération des cotisations familiales avec la ristourne dégressive des cotisations sociales patronales. Cependant, madame le ministre, la fusion de ces deux dispositifs ne s'oppose-t-elle pas à la séparation financière des différentes caisses, puisque la ristourne portera sur l'ensemble des cotisations URSSAF ?

Mis à part cette interrogation, l'allègement des charges s'accompagnera de la simplification réelle que nous souhaitons lors du débat sur les mesures d'urgence pour l'emploi.

Diminuer le coût du travail pour les emplois peu qualifiés est en effet primordial dans la mesure où il s'agit des emplois les plus menacés et les plus fragilisés par la concurrence internationale. En outre, l'allègement des charges sur les bas salaires bénéficiera pour une large part aux PME, du fait du relèvement du plafond de mise en jeu de la ristourne. Les PME représentent, en effet, un levier essentiel pour la création d'emplois.

De nombreuses mesures ont été prises depuis l'été dernier, mais certaines méritent quelques aménagements dans leur coordination. C'est le cas de l'aide pour l'emploi des jeunes, l'APEJ, dont la gestion relève de l'Agence nationale pour l'emploi, tandis que la direction départementale du travail gère, pour sa part, le premier emploi d'adulte. Cette dualité paraît source de complications pour les chefs d'entreprise. En outre, peu d'entre eux font appel à l'APEJ. Est-ce dû au délai de trois mois institué pour bénéficier de la prime de 2 000 francs ou à la concurrence du CIE ?

Par ailleurs, il serait souhaitable de globaliser sur le plan financier l'attribution mensuelle des différentes mesures pour l'emploi. En effet, l'existence de quotas pour l'attribution des différents contrats engendre des difficultés de gestion. Par exemple, pour les contrats initiative-emploi et pour les contrats d'accès à l'emploi, certains départements ont parfois trop de crédits pour les uns et pas assez pour les autres. Or, on ne peut pas faire basculer ces crédits. Ne serait-il pas possible d'avoir une enveloppe départementale globale ?

M. le ministre du travail et des affaires sociales m'avait répondu, en commission des affaires sociales, au mois de juin dernier, que des assouplissements devraient sans doute être apportés. Il semblerait que ce ne soit pas encore le cas.

Enfin, deux dispositions récentes suscitent la perplexité sur le terrain. Il s'agit, d'une part, des mesures relatives aux bénéficiaires de l'ACCRE et, d'autre part, des conditions de reprise des entreprises par les salariés.

Le délai d'obtention de l'aide aux chômeurs créateurs et repreneurs d'entreprise est désormais de six mois. Or, plus de la moitié des bénéficiaires de l'ACCRE étaient

chômeurs depuis moins de six mois. Je comprends naturellement l'argument selon lequel ce dispositif fonctionnait « à guichets ouverts ». Toutefois, un délai de six mois est très décourageant, même pour les personnes les plus motivées, qui ont parfois préparé leur projet alors que des menaces de licenciement pesaient sur elles.

Le dispositif de reprise d'entreprise par des salariés est également soumis à une ancienneté de six mois d'inscription à l'ANPE. Cela interdit en réalité une telle reprise, l'entreprise ayant alors tout perdu : ses clients, ses fournisseurs et ses matériels qui se sont dégradés. En outre, dans le cas d'une liquidation judiciaire, l'ASSEDIC ne verse pas aux repreneurs les mois de préavis, ni l'indemnité de licenciement, en application de l'article L. 122-12 du code du travail. Ils risqueraient donc d'être pénalisés doublement si cet article leur était appliqué.

D'une manière générale, et c'est à mon avis fondamental, une politique volontariste de l'emploi doit passer par une réelle activation des dépenses passives d'indemnisation du chômage. A cet égard, la convention de coopération du 8 juin 1994, modifiée par l'avenant du 6 juillet 1995, a donné des résultats très décevants : en effet, début décembre, seulement dix conventions avaient été signées dans mon département. En revanche, l'accord des partenaires sociaux du 6 septembre dernier, prévoyant une embauche en contrepartie du départ à la retraite anticipée du salarié ayant déjà cotisé pendant quarante ans, semble plus porteur. Toutefois, nous ne disposons pas encore de chiffres permettant d'apprécier l'efficacité réelle de ce dispositif.

Quoi qu'il en soit, ces mesures, si elles permettent de favoriser l'embauche de demandeurs d'emploi, notamment de personnes en difficulté, ne sont, hélas ! pas forcément synonymes de création d'emplois. Pour cette raison, la politique en faveur de l'emploi doit aller plus loin dans la logique du donnant donnant, et mobiliser autrement les ressources humaines et financières de notre pays. La réduction du temps de travail constitue une voie possible, mais il y en est d'autres, à vocation plus immédiate.

Je me permets donc de rappeler, madame le ministre, mes chers collègues, la proposition de loi que j'ai déposée au Sénat. Celle-ci tend à instituer des conventions de coopération entre les employeurs et les ASSEDIC fondées sur un principe simple. Ce principe consiste, en effet, à exonérer des cotisations ASSEDIC patronales et salariales tout employeur s'engageant à augmenter l'effectif de son entreprise d'au moins 10 p. 100. L'employeur signataire de la convention pourrait ainsi déduire de la totalité de ses cotisations ASSEDIC, portant sur l'ensemble de son personnel, le montant des salaires bruts des employés qu'il a embauchés sur les nouveaux emplois créés.

Ce texte présente deux différences essentielles par rapport aux mesures existantes. D'une part, il a pour objet de créer véritablement des emplois. D'autre part, il n'engage aucune dépense de l'Etat. Bien évidemment, l'application de ce texte nécessite quelques aménagements d'ordre technique. Mais cela ne saurait être un frein, compte tenu du nombre important d'emplois qui pourraient être ainsi créés.

Diminuer le chômage, donc ses charges financières, tout en augmentant les ressources des caisses de sécurité sociale par les cotisations sur les nouveaux salariés, assurer pour ceux-ci des formations bien adaptées à l'entreprise plutôt que de les maintenir dans des stages sans fin et sans but, intégrer des personnes en difficulté pour des travaux n'exigeant pas de qualification précise, éventuellement baisser les horaires de travail sans diminuer les salaires, en tout cas réduire les heures supplémentaires,

est-ce rêver ? Je ne le crois pas puisque ce projet est proposé par des chefs d'entreprise ; il est soutenu par des unions patronales. Dernièrement, madame le ministre, vous êtes venue dans le Jura pour signer une convention dans laquelle cette proposition était incluse. Celle-ci émane de l'union patronale de mon département.

De plus, ce projet s'inscrit dans le droit-fil de la participation puisqu'il ne s'agit pas d'une obligation pour l'entreprise, qui reste donc libre de sa décision. Alors, avant d'instituer ce dispositif, pourquoi ne pas l'expérimenter pour vérifier son intérêt ? En juillet dernier, M. Jacques Barrot m'avait répondu que cela dépendait des partenaires de l'UNEDIC. Or il semblerait que la réponse tarde. Pourtant, il y a urgence. Ne serait-ce qu'en offrant de nouveaux emplois, la croissance du flux de jeunes allant préparer leur chômage sur les bancs de l'université pourrait être enrayerée. Il faut familiariser les jeunes avec l'entreprise, déclarait voilà quelques instants M. Fourcade ; ce projet pourrait le permettre.

Telles sont, monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, les réflexions et les propositions que je voulais formuler. Cela étant, le budget qui nous est soumis doit être considéré comme un bon budget, *a fortiori* dans le contexte de rigueur budgétaire et de lutte contre les déficits. Ce budget prouve en effet que la politique en faveur de l'emploi est la priorité du Gouvernement, même si d'autres solutions sont envisageables, sans coût supplémentaire pour l'Etat. C'est la raison pour laquelle, madame le ministre, je voterai, comme l'ensemble de mes collègues du groupe du RPR, votre projet de budget. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Carle.

M. Jean-Claude Carle. Madame le ministre, l'emploi est bien la première préoccupation, pour ne pas dire l'obsession, de tous les acteurs politiques, professionnels et sociaux. C'est votre souci premier, celui de M. Barrot, l'un et l'autre l'avez maintes fois affirmé.

Cette affirmation se traduit aujourd'hui dans le projet de budget que vous nous présentez, que le groupe des Républicains et Indépendants votera, madame le ministre, comme il vous apportera son total soutien dans cette tâche difficile que vous menez.

En effet, ce projet de budget marque votre volonté de tenter de réduire le mal profond qui, tel un cancer, ronge notre société : le chômage.

Je ne reviendrai pas sur les chiffres ; vous-même et MM. les rapporteurs les avez évoqués. D'autant qu'à l'inverse d'autres secteurs budgétaires, la masse totale n'est pas le seul critère de jugement ou de satisfaction. Je dirais même que c'est l'inverse.

La situation idéale, idyllique, serait bien celle d'un budget de l'emploi égal à zéro. Dans ce cas, en effet, nous aurions, vous auriez, madame le ministre, pleinement réussi à vaincre ce grand mal qu'est le chômage.

Plus que sur l'importance, c'est bien sur la pertinence, sur la lisibilité, sur l'efficacité des actions que doit porter notre jugement.

Dans un domaine complexe - et j'y reviendrai - je note avec satisfaction votre triple volonté : d'abord, aller vers une meilleure lisibilité, ensuite, renforcer les dépenses d'intervention qui représentent 93 p. 100 des moyens budgétaires, enfin, concentrer l'effort sur les publics en difficulté - jeunes, chômeurs de longue durée, publics sous-qualifiés.

Cette volonté ne peut se concrétiser efficacement sans une implication totale des administrations concernées.

Les contrats de progrès passés avec l'ANPE et l'AFPA témoignent de cette implication et donnent déjà des résultats encourageants.

Les deux ennemis de l'emploi, donc les deux alliés du chômage, sont à mon sens le corporatisme et la complexité, deux maux majeurs de notre société.

Le corporatisme induit souvent de la part des décideurs le laxisme, les mesures de replâtrage, l'inflation budgétaire, le report, voire l'abandon des mesures à engager.

Permettez-moi, madame le ministre, de saluer votre courage, celui de M. Barrot, celui de M. le Premier ministre et celui de l'ensemble du Gouvernement, face à la situation grave que traverse aujourd'hui notre pays.

Devant cette situation, les chantres de la démocratie, les donneurs de leçons sur le respect de la justice et de la liberté n'hésitent pas à paralyser le pays pour conserver le monopole de tel ou tel secteur.

Ce sont les mêmes qui prêchent au quotidien le partage, l'égalité des chances, mais qui n'acceptent le changement, ou l'effort, que s'il vient des autres.

Ils refusent de regarder en face la réalité des choses, ils refusent les indispensables réformes à mettre en place pour préserver notre système économique et social.

Cette réalité, madame le ministre, mes chers collègues, est d'abord d'ordre mathématique, science réputée exacte.

Cette réalité peut se résumer à une équation à trois variables : $A = -5$, $B = -5$, $C = +10$. Je m'explique.

Première variable : $A = -5$. L'allongement de la durée des études, la difficulté de réussir leur première expérience professionnelle font que nos jeunes entrent cinq ans plus tard dans la vie active. De ce fait, d'une part, ils pèsent socialement plus sur les finances publiques, et, d'autre part, ils reculent de cinq ans leur participation aux cotisations sociales.

Deuxième variable : $B = -5$. Aujourd'hui, nombre de Français quittent plus tôt la vie active pour les raisons que chacun connaît. Ce sont, là aussi, cinq ans de cotisations de moins.

Troisième variable : $C = +10$. Dans le même temps, l'allongement de la durée de vie augmente d'une dizaine d'années. C'est heureux et nous ne pouvons que nous en réjouir. Mais il faut, là encore, en assumer socialement le coût.

Et comme en mathématiques - par + donne -, $A + B + C = 20$. C'est toute l'équation qu'il nous faut résoudre.

Je l'ai dit, les mathématiques sont une science exacte, même si leur résolution est éminemment politique.

Or, comme l'a rappelé devant les Françaises et les Français M. le Premier ministre, gérer, c'est prévoir.

Le pire serait effectivement de ne pas avoir le courage d'anticiper sur une situation qui nous conduit inévitablement à hypothéquer l'avenir de nos enfants, aujourd'hui descendus dans la rue pour nous faire part de leur inquiétude face à cet avenir.

Le deuxième ennemi de l'emploi, donc le deuxième allié du chômage, c'est la complexité. Cette complexité entraîne souvent l'inefficacité, la difficulté d'application des mesures, la gabegie financière, car leur suivi et leur évaluation sont difficiles. Elle conduit nombre d'acteurs au découragement.

Enfin, elle amène certains à se réfugier derrière l'anonymat, l'imbroglie et la multiplicité des procédures, procédures ô combien nombreuses : plus de 1 400 mesures

d'aides aux entreprises, 150 procédures ou actions sur le travail et l'emploi. Un chef d'entreprise passe aujourd'hui près de quarante jours par an en formalités administratives.

Ce contexte décourage à la fois le demandeur et l'offreur, l'un comme l'autre confrontés à un véritable parcours du combattant.

Deux maux, le corporatisme, la complexité, auxquels on pourrait apporter deux remèdes : le partenariat, la proximité.

En résumé, il nous faut passer d'un traitement de type « prêt-à-porter » à un traitement de « sur mesure ».

La résolution du problème de l'emploi s'apparente à une relation client-fournisseur.

Elle vise essentiellement à lever les freins, tant au niveau du demandeur que de l'offreur, à conclure un contrat, en créant les conditions et les outils nécessaires à cette conclusion, donc, en premier lieu, à rapprocher les acteurs, les partenaires, car la mobilité est un frein majeur, en particulier chez les jeunes.

Mais partenariat et proximité permettent de faire avancer les choses.

Je voudrais, madame le ministre, m'appuyer sur l'expérience mise en place par votre collègue M. Charles Millon, qu'il a eu l'occasion de vous présenter lorsque vous êtes venue signer la charte régionale pour l'emploi en région Rhône-Alpes, dans le cadre du plan d'accès à la première expérience professionnelle, le PAPEP.

Ce plan s'articule, en effet, autour du partenariat et de la proximité.

Le partenariat concerne d'abord ceux dont c'est la mission - l'ANPE, la direction départementale du travail et de l'emploi, la DDTE, les coordinateurs formation-emploi - ensuite ceux qui en sont les acteurs - les partenaires socioprofessionnels, la commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi, la COPIRE, et les chambres consulaires - enfin les partenaires de la formation et de l'orientation et, comme l'a indiqué à juste titre M. le président Fourcade, les élus locaux qui sont les animateurs, les fédérateurs, les catalyseurs de ces actions.

S'agissant de la proximité, c'est au niveau des comités locaux autour des zones locales d'emploi que s'articule le PAPEP.

Ces actions visent essentiellement à lever les freins sur le demandeur, le jeune, et sur l'offreur, l'entreprise.

S'agissant du jeune qui recherche son premier emploi, ces actions peuvent consister en un bilan, en des aides matérielles très simples liées au déplacement, au logement, à la formation, ces aides étant, bien sûr, assorties d'un suivi.

En ce qui concerne l'entreprise, et notamment les petites, les commerçants et artisans souvent employeurs potentiels, ces actions peuvent avoir pour objet de les aider à trouver les meilleures solutions et, surtout, de les libérer des formalités administratives, de faciliter l'accueil des jeunes par la voie de l'alternance et du tutorat.

Ainsi, on peut penser que la mise en place de ce plan a permis à environ 5 000 jeunes de la région Rhône-Alpes de réussir leur première expérience professionnelle.

La formation est une clé d'orientation, d'amélioration de la situation, afin de répondre à la fois au projet du jeune et aux besoins de notre économie en perpétuelle mutation.

La loi quinquennale, en donnant compétence aux régions dans le cadre du PRDF, va dans le bon sens, car elle rend possible une vision globale de la formation professionnelle intégrant formations initiales, apprentissage et CFI.

Cela permet d'optimiser les investissements en jouant, là encore, sur la complémentarité et en rapprochant la décision de l'action.

Cela permet également la mise en place d'actions contractuelles développant l'apprentissage et l'alternance, meilleure formule pour réduire l'inadéquation actuelle entre l'offre de formation et l'offre d'emploi.

En effet, malgré un effort sans précédent dans ce domaine, notre système de formation conduit aujourd'hui un jeune sur quatre, à l'issue de son parcours scolaire ou universitaire, à pousser la porte de l'ANPE.

Trois mesures s'imposent : premièrement, la valorisation des filières technologiques, mais aussi la valorisation financière des métiers qui en découlent et dont notre pays a besoin ; deuxièmement, la clarification des statuts entre les contrats d'apprentissage et les contrats de qualification, mais aussi la révision du financement de l'apprentissage et de la collecte de la taxe - mais vous y avez déjà répondu en partie, madame le ministre ; troisièmement, l'encouragement et le développement simultané des différentes formes d'apprentissage : apprentissage intégré, dispensé par nos centres de formation d'apprentis, les CFA, apprentissage coopératif au sein des UFA et apprentissage sous statut scolaire.

Tout cela exige une nouvelle vision de la relation entre le jeune et le monde du travail, une vision plus itérative, c'est-à-dire incitant le jeune à entrer dans la vie active, mais lui permettant d'y revenir lorsqu'il le souhaitera.

Cette vision doit être articulée autour de trois interfaces et améliorer les relations entre la formation et l'emploi, le jeune et l'école, le jeune et l'emploi. Il s'agit, me semble-t-il, de la grande réforme qu'il faut engager.

C'est une réforme difficile, car elle se heurte à un problème de culture, à un syndrome, celui du col blanc et du col bleu. Il nous faut affirmer le statut et le rôle très important des centres de formation et d'orientation, les CIO.

Mais cette réforme est indispensable si nous voulons donner à nos jeunes une autre espérance que la fatalité du chômage, espérance qu'ils appellent de leurs vœux, espérance qui passe aussi par l'Europe, par la monnaie unique, espérance qui, dans le contexte actuel, se fragilise chaque jour un peu plus, et c'est peut-être la conséquence la plus importante et la plus dangereuse de la situation que notre pays traverse aujourd'hui.

Telles sont, monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, les réflexions que je souhaitais formuler au nom du groupe des Républicains et Indépendants.

Sachez, madame le ministre, que nous sommes et serons à vos côtés dans cette mission difficile qui est la vôtre. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. Emmanuel Hamel. Votre propos honore la région Rhône-Alpes !

M. le président. La parole est à M. Huguet.

M. Roland Huguet. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, le projet de budget qui est soumis à notre examen s'inscrit dans la droite ligne du

plan pour l'emploi de l'été dernier. Il est en augmentation très sensible par rapport à l'ensemble des mesures pour 1995 dans un contexte budgétaire difficile.

Ma collègue Mme Dieulangard a évoqué les grandes lignes de ce projet de budget. Pour ma part, j'interviendrai sur quelques points particuliers.

L'élément le plus marquant de ce projet de budget, c'est la politique d'exonération de charges : moins 52 milliards de francs. Il s'agit surtout de l'exonération des charges sociales sur les bas salaires, prévue au budget des charges communes. Ce poste, très important, porte sur 36 milliards de francs.

Le système qui a été retenu, défini par l'article 69 du projet de loi de finances, prévoit de concentrer massivement l'effort sur les salaires voisins du SMIC, estimant que cette exonération visant essentiellement des emplois peu qualifiés générerait de nouveaux emplois.

Pensez-vous, madame le ministre, que, dans la conjoncture actuelle, où nous constatons un tassement de l'activité industrielle, même dans les secteurs où des incitations ont été mises en place, et dans un contexte de réduction prévisible de la consommation, cette mesure sera réellement porteuse de créations d'emplois et qu'elle ne constituera pas simplement une réduction du coût du travail au seul bénéfice des entreprises ?

L'une des nouvelles mesures que vous avez mises en place depuis le 1^{er} juillet dernier, le contrat initiative-emploi, constitue le second fondement de votre politique de l'emploi.

Chacun d'entre nous, dans son département, a pu constater les efforts de promotion déployés en faveur du CIE et appréhender les premiers résultats. Le bilan est significatif : environ 120 000 contrats ont été signés à ce jour, dont 70 p. 100 environ à durée indéterminée.

Cependant, la mesure devait d'abord viser certains publics prioritaires, à savoir les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, les personnes handicapées et les femmes isolées, afin de les orienter vers l'emploi dans le secteur marchand.

A ce sujet, le bilan ne semble pas être à la hauteur des attentes, bien qu'il soit difficile de l'apprécier après cinq mois seulement de mise en œuvre.

Ces publics ne seraient, en effet, concernés que pour 22 p. 100. Pouvez-vous, madame le ministre, me confirmer ce taux ? Si tel était le cas, il serait nécessaire de procéder très rapidement à une évaluation du dispositif et, éventuellement, à sa réorientation, afin d'éviter de voir les personnes les plus âgées, les plus en difficulté ou les moins performantes demeurer prioritairement en contrat emploi-solidarité.

Le CIE ne devrait-il pas être accompagné d'un volet « formation obligatoire » au sein de l'entreprise, afin de permettre une évolution progressive de la qualification et éviter la fragilisation de ces salariés ?

Je voudrais également aborder l'insertion des jeunes.

Force est de constater que les nouvelles mesures proposées n'ont pas particulièrement porté leurs fruits. D'ailleurs, M. le Premier ministre lui-même a tout récemment appelé le service public de l'emploi à mieux faire connaître l'aide au premier emploi des jeunes et le complément d'accès à l'emploi pour les jeunes en difficulté, mesures qui aujourd'hui ne rencontrent pas beaucoup de succès auprès des entreprises.

Dans ma région, le Nord-Pas-de-Calais, malgré une forte mobilisation du conseil régional dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues, le problème de l'insertion des jeunes dans le marché du travail est véritable-

ment préoccupant. Leur part parmi les demandeurs d'emploi augmente sans cesse, même dans les bassins d'emploi sensiblement privilégiés.

Leur inquiétude est grande et force est de constater que la majorité d'entre eux ne trouveront peut-être une insertion que par un contrat emploi-solidarité, ou devront attendre l'âge de vingt-cinq ans pour bénéficier du dispositif d'insertion lié au RMI.

Ces perspectives ne sont pas acceptables et tout doit être mis en œuvre pour leur permettre une insertion professionnelle en entreprise. M. le président Fourcade vient, d'ailleurs, d'intervenir en ce sens, en faisant des suggestions qui méritent une grande attention.

L'apprentissage et la formation en alternance constituent l'une des pistes à stimuler. L'entreprise doit réellement prendre conscience que la formation des jeunes est, pour elle, un investissement rentable.

Nous devons tout faire pour lever les freins au développement de l'apprentissage. Je ne suis pas sûr que l'exonération des charges sociales liées aux contrats soit le seul moyen opérant pour ce renforcement.

Pourquoi, par exemple, y a-t-il tant de ruptures en cours de contrat - 25 p. 100 - même si le taux d'insertion professionnelle de l'apprentissage est largement supérieur à celui des autres dispositifs de formation de niveau équivalent ?

Je souhaite également évoquer le problème de l'illettrisme, qui, à mon avis, n'est pas suffisamment pris en considération, tant la maîtrise des savoirs de base - l'écriture, le calcul - conditionne de façon déterminante l'insertion professionnelle. Nous sommes de plus en plus amenés à constater dans nos villes une aggravation de ce problème. Comment un jeune qui ne maîtrise pas les savoirs de base peut-il s'intégrer dans une formation professionnalisante ?

L'illettrisme est source d'exclusion et de marginalisation. Cela doit d'ailleurs nous inciter, madame le ministre, à nous interroger sur les effets que votre budget doit avoir dans la lutte contre l'exclusion.

Vous envisagez une forte réduction du financement des postes de contrat emploi-solidarité - 500 000 au lieu de 650 000 en 1995 - et le simple maintien des crédits pour les emplois consolidés, avec, par ailleurs, la suppression du fonds de compensation pour ceux qui sont le plus en difficulté.

Confrontée à des difficultés liées au renouvellement ou à la prolongation des contrats en cette fin d'année, vous venez de décider l'ouverture d'une enveloppe d'urgence pour les situations de grande difficulté. Ne craignez-vous pas que cette amputation programmée pour 1996 ne vous conduise à de très fortes tensions, notamment en ce qui concerne les jeunes de moins de vingt-cinq ans, en raison des priorités retenues pour l'accès à ces contrats ?

Il me paraît illusoire de prétendre que des personnes en situation de précarité ou exclues du monde du travail pourront réintégrer facilement l'entreprise par le seul CIE.

Vous venez d'annoncer la mise en place d'un nouveau dispositif, qui pourrait s'intituler « contrat initiative locale ». Les ressources nécessaires seraient trouvées dans l'activation du RMI.

Il ne nous semble pas anormal de demander que l'on fournisse un travail pour obtenir des ressources. Seulement, le RMI est une allocation différentielle. Pourriez-vous nous préciser les modalités pratiques de ce nouveau dispositif ? En effet, pour avoir, dans mon département,

initié, à partir des crédits d'insertion liés au RMI, dix mesures en faveur de l'insertion par l'économie, je sais que les difficultés sont considérables.

Je déplore également le simple maintien des crédits en faveur des travailleurs handicapés. Ainsi, on ne pourra créer que 500 places nouvelles en ateliers protégés, ce qui reste très insuffisant au regard des besoins ; 500 places, c'est ce à quoi pourrait prétendre le seul département du Pas-de-Calais !

Je veux évoquer aussi les crédits alloués à la reconversion interne des entreprises. Vous nous proposez de diminuer fortement - de 27 p. 100 - les crédits des conventions de conversion et considérablement - de 52 p. 100 - les crédits consacrés au chômage partiel, au regard du ralentissement actuel des licenciements pour motif économique. L'orientation de la conjoncture au cours des deux derniers trimestres et la situation de nombre d'entreprises de mon département m'incitent à penser que l'embellie n'est qu'éphémère et que votre proposition posera problème.

Il n'est qu'à voir les titres de la presse, ces jours-ci : « Mauvais trimestre pour l'emploi », « Croissance révisée à la baisse » ou encore : « L'emploi salarié en panne ».

Un nombre important de PME et de PMI souffrent actuellement d'une diminution très sensible des commandes et doivent avoir recours au chômage partiel.

L'ensemble des branches d'activité sont touchées. Je citerai tout particulièrement le textile, la mécanique, les biens d'équipement, le bâtiment et même le secteur du commerce.

Si un redressement rapide de la consommation n'intervenait pas, nous risquerions de connaître une nouvelle phase de licenciements importants, et vous ne pourriez pas y remédier.

La modification des conditions d'attribution de l'aide aux chômeurs créant ou reprenant une entreprise vous conduit à réduire de manière significative les crédits.

Je suis amené à constater les conséquences de ces nouvelles orientations sur la reprise d'entreprises par leurs salariés. Cette formule n'est pas totalement marginale et la réforme handicape fortement une solution particulièrement intéressante dans le cas des entreprises artisanales ou des PME en ce qu'elle permet la transmission d'un savoir-faire et le maintien non seulement de la clientèle, souvent fidélisée, mais aussi des fournisseurs.

Cela devient totalement illusoire après six mois d'inscription à l'ANPE pour bénéficier de l'aide, véritable levier pour cette forme de reprise.

Le budget que vous nous présentez vise essentiellement à réduire le coût du travail pour les bas salaires et à réorienter les aides vers le secteur marchand par le CIE et les mesures en faveur des jeunes.

Ces priorités permettront-elles de susciter de nouveaux gisements d'emplois de la part des entreprises, particulièrement privilégiées par ce budget ?

Profiteront-elles prioritairement aux publics les plus défavorisés et permettront-elles de lutter efficacement contre l'extension de l'exclusion et de réduire les tensions, le travail demeurant dans notre société le facteur premier de cohésion sociale ?

Un effort budgétaire n'aurait-il pas pu être consenti en faveur du développement des emplois non marchands, qui sont vigoureusement recherchés dans le cadre des comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, et qui constituent l'un des noyaux durs des chartes locales pour l'emploi ?

Que nos entreprises se montrent donc particulièrement « citoyennes » et marquent fortement leur volonté d'utiliser le plus efficacement, en faveur de l'emploi et de la qualification de leurs salariés, les moyens qui leur sont ainsi alloués, tout particulièrement au bénéfice des jeunes les plus en difficulté !

Comme je le disais précédemment, le plan pour l'emploi est arrivé à son rythme de croisière. Je souhaite qu'une évaluation fine des différentes mesures puisse être rendue publique. Cela nous permettrait de mieux apprécier l'impact des orientations que vous soutenez ici aujourd'hui. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Je demande la parole.

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

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je veux, d'abord, remercier tous les orateurs, notamment les trois rapporteurs, de la qualité de leurs interventions.

Le débat qui vient d'avoir lieu montre bien l'intérêt que nous portons, les uns et les autres, à ce sujet important qu'est l'emploi.

J'ai observé que la plupart des intervenants ont relevé le volontarisme de la politique gouvernementale qui sous-tend ce budget.

Nous sommes engagés dans une réforme structurelle, qui tend à faire croître le nombre des emplois, à lutter activement contre l'exclusion, mais aussi à former mieux et davantage.

Pour exaucer le souhait exprimé par M. le président, je m'efforcerai de répondre, en l'instant, aux questions les plus générales, me réservant la faculté de fournir une réponse par écrit sur les points plus techniques ou plus précis.

Tous les orateurs ont évoqué le problème des jeunes. Aujourd'hui, notre préoccupation commune est que les jeunes puissent entrer dans la vie active plus facilement.

Le contexte psychologique est très lourd. Le souci des parents, l'inquiétude et l'angoisse que les jeunes ont exprimés tout au long de ces derniers jours, nous avons, bien sûr, à cœur d'y répondre.

Les mesures en vigueur destinées à favoriser l'emploi des jeunes ne sont certainement pas les plus efficaces. C'est vrai également pour les mesures d'urgence qui ont été prises en juillet dernier ; elles n'ont pas donné les résultats que nous étions en droit d'en attendre.

J'aimerais faire quelques constats. Pour les jeunes, le passage de la formation à l'emploi est plus difficile en France que dans d'autres pays de l'OCDE. Ce n'est pas normal.

Les non-qualifiés éprouvent des difficultés croissantes à trouver un emploi - le taux de chômage est supérieur à 60 p. 100 un an après leur sortie du système éducatif - ce qui tend à les marginaliser.

Enfin, il y a, de toute évidence, un décalage, de plus en plus ressenti, entre le discours sur l'élévation du niveau de formation et la difficulté d'accès à l'emploi.

J'ai relevé une certaine insatisfaction au vu des résultats obtenus après quatre mois par les mesures d'aide au premier emploi des jeunes et du complément d'accès à l'emploi.

C'est bien la raison pour laquelle M. le Premier ministre, dans une récente intervention, a fait appel à une mobilisation nationale des entreprises, pour qu'elles essaient d'accueillir les jeunes dans de meilleures conditions.

C'est aussi la raison pour laquelle il a demandé au Gouvernement, et plus particulièrement à Jacques Barrot et à moi-même, qui anime le comité interministériel pour le développement de l'emploi placé sous sa présidence, d'essayer, dans les meilleurs délais, de dégager des solutions.

L'intervention de M. le président Fourcade m'a paru résumer nombre de préoccupations.

En fin de compte, les dispositifs sont nombreux, mais on les connaît mal, a-t-il dit. Ne pourrait-on pas simplifier ?

Il a également exprimé le souhait que la mise en œuvre des mesures en faveur des jeunes soit beaucoup plus décentralisée, pour être plus efficace.

Il a soulevé le problème de l'obligation, ou de la quasi-obligation, des stages au sein des entreprises.

Enfin, il a évoqué l'école de la deuxième chance et la mobilisation des élus, nationaux et locaux, à côté de celle des entreprises.

C'est vrai, les dispositifs sont nombreux, mais l'inconvénient majeur, aujourd'hui, c'est la multiplicité des intervenants. Il faut impérativement simplifier, et nous allons essayer de le faire ensemble.

M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. C'est urgent, très urgent !

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Comme c'est urgent, et sachant que toute modification réglementaire ou législative prend du temps, nous allons demander que, tout de suite, sur le terrain, les jeunes aient un seul interlocuteur - par-delà les missions locales ou les espaces jeunes, qui existent déjà - au même titre que nous avons créé un guichet initiative-emploi pour les petites et moyennes entreprises.

En ce qui concerne la déconcentration, il est clair que, en matière de formation ou d'emploi des jeunes, il faut un partenariat Etat-régions-entreprises. Là où ce partenariat existe, c'est-à-dire dans un certain nombre de régions de France, les résultats, nous le voyons, sont positifs.

Il faut donc aller dans cette direction, ne serait-ce que pour que les dispositifs d'insertion des jeunes puissent être beaucoup plus efficaces.

Une voie nous paraît tout à fait importante également : la réflexion qui doit être menée à propos de l'école de la deuxième chance. C'est la vocation de la délégation à la formation professionnelle. On sait bien qu'il faut la développer.

Nous réfléchissons et nous travaillons avec M. le ministre de l'éducation nationale sur la possibilité du droit au retour dans l'éducation du jeune qui entre en stage ou qui prend un emploi, mais qui doit cesser son activité. Ce problème de fond est actuellement examiné par le Gouvernement.

En outre, au sujet des stages en entreprise, nous savons que la meilleure chance pour les jeunes de réussir à trouver de vraies filières de formation assorties d'un emploi réside dans le développement de la formation en alternance.

Le Gouvernement va soumettre au Parlement un projet de loi sur l'apprentissage. De plus, une réflexion approfondie sur la formation en alternance est en cours.

Comme je l'ai dit, M. Jacques Barrot a sollicité M. de Virville pour dresser un inventaire et voir les mesures que nous pouvons préconiser. Il est néanmoins clair qu'il est difficile de laisser à la charge du jeune le soin de trouver lui-même un stage en entreprise.

Au-delà, il faut examiner dans quelles conditions un stage en entreprise peut être efficace.

L'emploi des jeunes est donc une préoccupation majeure du Gouvernement. Je ne citerai pas les différents dispositifs et les diverses pistes. Je pourrais en dire beaucoup, notamment sur une préoccupation chère au président de la Haute Assemblée, à savoir les voies qui peuvent être dégagées pour les jeunes vers l'étranger.

Le Gouvernement se préoccupe de ce sujet, avec le concours des parlementaires, qui apportent leur contribution et qui devront intensifier leurs efforts dans les mois qui viennent tant il est vrai que nous devons agir vite.

Le premier semestre de 1996 ne devrait pas se terminer sans la mise en place d'un dispositif efficace qui permette à la nouvelle classe d'âge d'arriver moins désemparée que la précédente sur le marché du travail.

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial. Très bien !

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. En tout cas, nous savons qu'il nous faut faire un effort particulier, notamment en matière d'orientation.

En ce qui concerne les jeunes, on pourrait évidemment évoquer beaucoup d'autres thèmes, mais je ne m'étendrai pas sur ce sujet pour respecter l'engagement que je viens de prendre.

Parmi les soucis du Gouvernement figure également la modernisation. A ce titre, un certain nombre d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, ont parlé de l'ANPE et de l'AFPA.

Nous avons prévu, pour 1996, une augmentation du budget de l'Agence de l'ordre de 5,8 p. 100. Nous avons des efforts à faire, mais nous savons aussi que, partout où l'ANPE se modernise, elle obtient des résultats tout à fait favorables.

Nous voyons bien aujourd'hui que la capacité de l'ANPE à aller au-devant des entreprises et à mieux gérer les offres de ces dernières est en train de se concrétiser dans les chiffres. J'espère que d'ici quelque temps nous pourrions procéder à une évaluation et à un bilan de la situation.

La modernisation de l'AFPA a le même objet. A cet égard, et pour rassurer M. Madelain, j'indique que la subvention de fonctionnement de l'AFPA augmente de l'ordre de 58 millions de francs. Voilà qui ne peut qu'encourager l'Agence à continuer dans la voie de la modernisation et de l'adaptation aux besoins, notamment dans les régions, les départements et les bassins d'emploi.

MM. Hamel et Souvet ainsi que d'autres intervenants ont évoqué des problèmes structurels, notamment l'impact sur l'emploi de la ristourne sur les bas salaires. Dans ce domaine, nous attendons la création ou le sauvetage de 150 000 emplois au minimum.

Je répète à ce propos une information que j'ai peut-être évoquée trop brièvement dans mon intervention liminaire : aujourd'hui, neuf chartes de branche nous permettent de penser que cet objectif sera atteint.

Les signataires de ces chartes nous ont réaffirmé qu'ils trouvaient bien là la possibilité de quantifier des objectifs face aux efforts que le Gouvernement a préconisés.

Ces neuf premières chartes qui concernent des branches professionnelles recouvrant près de quatre millions de salariés ont permis de réaliser les objectifs suivants : 40 000 emplois créés ou sauvés, 40 000 embauches supplémentaires de jeunes et 40 000 embauches sous CIE, ce qui n'est pas négligeable.

Nous avons d'ailleurs prévu de procéder à des évaluations dans chaque branche pour mieux comprendre l'évolution de l'emploi et les paramètres qui pèsent sur l'emploi ou qui favorisent l'embauche dans chaque branche particulière.

Actuellement, les signataires viennent principalement des secteurs du textile et de l'habillement, de l'agroalimentaire, du commerce de gros, des entreprises de propriété, de la plasturgie et de la métallurgie. Mais des négociations sont en cours dans d'autres branches professionnelles.

M. Souvet a évoqué l'absence de crédits en faveur de la réduction du temps de travail. Il est vrai que pour que la croissance soit plus porteuse d'emplois, une fois l'allègement des charges évoqué, notamment sur les bas salaires, nous devons jouer sur l'organisation du temps de travail dans l'entreprise.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, en matière d'aménagement et de réduction du temps de travail, nous ne pouvons être efficaces que si nous poursuivons la politique des trois gagnants. Gagnants, les salariés tout d'abord, parce qu'ils peuvent travailler dans de meilleures conditions et, dans certains cas, moins longtemps. Gagnantes, les entreprises ensuite, parce qu'elles peuvent mieux utiliser leurs équipements et ouvrir plus largement leurs bureaux et leurs magasins afin de satisfaire leurs clients. Gagnante, la collectivité nationale, enfin, parce que nous pouvons obtenir des créations d'emplois.

Pour réussir, il est certain qu'il faut faire converger les intérêts de ces trois composantes ; seules la négociation et la concertation peuvent nous permettre d'atteindre cet objectif. Je salue donc l'accord interprofessionnel du 31 octobre 1995, qui engage les partenaires sociaux dans cette voie.

Les négociations de branche continuent. Il faut qu'elles débouchent à bref délai. Le Gouvernement le souhaite très vivement. Il n'interviendra qu'après, pour prolonger les accords ou si la négociation ne permet pas de donner un nouvel élan.

Il n'est donc possible aujourd'hui de déterminer avec précision ni les modalités de l'action de l'Etat, ni les montants financiers qui seront nécessaires. C'est pourquoi le budget du ministère du travail ne contient pas de mesures majeures en faveur de la réduction du temps de travail. Mais il faudra peut-être, l'année prochaine, quand les négociations de branche seront achevées, redébattre de ce point.

De nombreux orateurs ont évoqué le CIE qui a été, c'est exact, un outil majeur dans la lutte contre le chômage de longue durée. Je réaffirme que la priorité assignée au contrat initiative-emploi a été de faire en sorte que les chômeurs de longue durée retrouvent du travail et ne soient pas dans cette espèce d'antichambre de l'exclusion qu'est le chômage de longue durée. Je peux affirmer que les chiffres et les analyses font apparaître que cet objectif est atteint : les bénéficiaires des CIE sont pour 22 p. 100 les publics les plus fragiles, pour 14 p. 100 des chômeurs depuis plus de deux ans et pour 17,7 p. 100 des chômeurs de plus de cinquante ans.

De nombreux orateurs ont évoqué le risque de la précarité. Avec 67 p. 100 à 70 p. 100 de contrats à durée indéterminée, le Gouvernement répond aux objectifs assignés.

Monsieur Fischer, je vais finir par croire que la référence au traité de Maastricht est une obsession. Sachez que la réduction des déficits pour développer l'emploi et donc la fracture sociale est une priorité pour le Gouvernement. Le budget du ministère du travail illustre cette

volonté. Ainsi, les crédits affectés à l'embauche des personnes les moins qualifiées ou les plus vulnérables sont en augmentation. Par ailleurs, en quatre mois, le CIE a permis à 130 000 chômeurs de longue durée de se réinsérer dans la vie économique.

M. Guy Fischer. Espérons que la fracture sociale sera réduite !

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Mme Dieulangard a évoqué, entre autres, l'absence d'engagement des entreprises en contrepartie des allègements de charges. Madame le sénateur, les chartes de branche se fixent des objectifs quantitatifs en termes d'embauches et des objectifs qualitatifs en matière de formation. Il s'agit d'un point important. Par une mobilisation encore plus forte qu'il nous appartient d'encourager, nous devrions obtenir des contreparties claires.

S'agissant de l'accord paritaire relatif à l'UNEDIC, que vous avez salué, madame le sénateur, il est exact qu'il convient de passer à une approche active de l'indemnisation du chômage.

Concernant les emplois de proximité, j'ai évoqué brièvement dans mon intervention liminaire la réflexion du Gouvernement actuel sur un contrat d'initiative locale ou d'utilité locale, qui viendrait compléter, en quelque sorte, le dispositif des CES et des CEC.

Ce nouveau type de contrat ayant comme modèle les emplois consolidés, après un CES, a pour vocation de développer les emplois de proximité, qui constituent un riche gisement dans les régions et les départements.

Pour y parvenir, nous disposons d'un premier outil, le chèque-service, dont l'extension sera examinée prochainement par le Parlement, à l'occasion de la discussion d'un projet de loi.

J'ajoute que, dès que le salarié travaille huit heures, il bénéficie d'un contrat écrit. En aucun cas, ses droits ne pourraient être compromis.

Le chèque-service doit nous permettre d'alléger les formalités pour les emplois de proximité. Indépendamment de cela, nous savons très bien que, entre le secteur marchand et le secteur non marchand, il en existe un autre qui pourra évoluer vers le secteur marchand. Nous avons l'intention, par l'activation de certaines dépenses, de répondre aux besoins de la population française en matière d'aide à domicile, de gardiennage, de présence humaine, en quelque sorte. Nous savons que les collectivités sont très attentives à cette question.

Le Gouvernement y travaille. Mais ce n'est pas simple. Sinon, ce serait déjà fait.

En nous appuyant sur des travaux parlementaires entrepris depuis déjà plusieurs mois et sur des expériences engagées dans certains départements et dans certaines régions de France, nous pensons pouvoir formuler une proposition répondant à vos préoccupations.

Un certain nombre d'intervenants ont évoqué ce problème des dépenses actives et des dépenses passives. Mais, madame Dieulangard, la part des dotations actives, c'est-à-dire en faveur de l'emploi, augmente par rapport à celle des dotations passives, qui visent à indemniser le chômage. Quelques chiffres en apportent la preuve : la part des dotations passives est passée de 32 p. 100 en 1993 à 18 p. 100 en 1996 et la part des dotations actives de 68 p. 100 à 82 p. 100 durant la même période.

M. Joly a évoqué un point qui est important, c'est vrai, celui du développement du secteur non salarié.

La répartition des emplois indépendants en France est à peu près similaire à celle des autres pays d'Europe. Il n'y a pas lieu pour autant d'ignorer les problèmes qui peuvent se poser et que nous sommes amenés à traiter. Mais il est vrai que nous constatons une plus grande aspiration à un travail indépendant.

Je terminerai mon propos par deux points qui ont été évoqués par plusieurs d'entre vous et qui portent sur des sujets sérieux.

En premier lieu la réforme de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, l'ACCRE, vise, d'une part, à recentrer l'aide de l'Etat sur les demandeurs d'emplois qui sont le plus en difficulté, notamment ceux qui sont inscrits à l'ANPE depuis plus de six mois et, d'autre part, à renforcer les chances de succès liées à la création d'entreprise, en vérifiant les capacités du futur créateur et en l'aidant à se former à la gestion et au fonctionnement de l'entreprise.

Il est vrai que cela ne répond pas à la question que certains d'entre vous ont posée à propos de la reprise des fonds de commerce d'entreprises en difficulté. C'est un point sur lequel il faudra effectivement engager une réflexion. Mais le projet de décret en cours de préparation permettra également de moduler le montant de l'aide de l'Etat et donc de mieux l'ajuster aux besoins des créateurs.

Les 900 millions de francs prévus pour 1996, majorés des 288 millions de francs du Fonds social européen, devraient nous permettre d'accorder 60 000 aides. En 1995, ce sont 85 000 aides qui avaient été effectivement attribuées, mais nous nous étions heurtés à un certain nombre d'échecs.

En second lieu, la complexité administrative dont a parlé M. Carle est un point important de notre dispositif. J'y ai fait brièvement allusion tout à l'heure en parlant des jeunes. Malgré nos dispositifs incitatifs et la compétence de notre administration, la multiplicité des intervenants nuit bien souvent à leur efficacité. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes engagés dans la voie de la création du guichet initiative-emploi.

De même, en attendant de réformer et de simplifier un certain nombre de mesures, il faut que nous parvenions à proposer, comme je l'évoquais tout à l'heure, un interlocuteur unique à nos jeunes.

C'est également la raison pour laquelle nous avons créé le contrat initiative-emploi. Cette mesure simple et forte remplace deux autres dispositifs : le contrat de retour à l'emploi, le CRE, et le CERMI.

C'est pourquoi également – je n'en ai pas parlé, mais vous l'avez évoqué les uns et les autres – nous procédons, dans le cadre de la loi relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale du 4 août 1995, à la fusion de la ristourne et de l'abattement famille. De la même manière, pour activer le développement de l'emploi et dans le cadre de la loi relative à l'apprentissage, nous remplacerons différentes primes aux entreprises par une prime unique. C'est ainsi que nous avons proposé un certain nombre de simplifications, comme celles de la déclaration unique d'embauche, de la déclaration sociale unique en juillet et de la déclaration d'apprentissage unique.

Quelques-unes des questions précises que vous m'avez posées feront l'objet de réponses plus particulières, car le temps m'est compté.

Une nouvelle fois, je remercie les rapporteurs et les différents orateurs de la qualité et de la précision de leurs interventions.

Je vous remercie par avance du soutien que vous voudrez bien apporter à la politique que le Gouvernement entend mener dans ce domaine, soutien d'autant plus nécessaire face à l'inquiétude effective qui règne actuellement tant chez ceux qui n'ont pas d'emploi à ce jour que chez ceux qui en ont un, mais qui, souhaitant voir leur carrière évoluer, doivent pouvoir profiter d'une vraie formation professionnelle! (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.*)

M. Emmanuel Hamel Quel dommage que si peu de ministres aient votre talent!

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux; nous les reprendrons à quinze heures.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à treize heures cinq, est reprise à quinze heures.*)

M. le président. La séance est reprise.

4

CANDIDATURES À DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. Je rappelle que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de ses représentants au sein de plusieurs organismes.

La commission des finances propose la candidature de :

– M. Jean-Philippe Lachenaud pour siéger en qualité de membre suppléant du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche;

– M. Michel Mercier pour siéger en qualité de membre suppléant au sein du comité des finances locales.

Ces candidatures ont été affichées.

Elles sont ratifiées s'il n'y a pas d'opposition dans le délai d'une heure conformément à l'article 9 du règlement

5

RETRAIT DE L'ORDRE DU JOUR D'UNE QUESTION ORALE SANS DÉBAT

M. le président. J'informe le Sénat que, à la demande de son auteur, la question orale sans débat n° 217 de M. Roger Husson à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme est retirée de l'ordre du jour de la séance du mardi 12 décembre 1995.

6

LOI DE FINANCES POUR 1996

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale.

Travail, dialogue social et participation (suite)

M. le président. Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi concernant le travail, le dialogue social et la participation.

Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits du travail, du dialogue social et de la participation, et figurant aux états B et C.

ÉTAT B

M. le président. « Titre III, 403 538 612 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. « Titre IV, 9 881 398 702 francs. »

La parole est à M. Fischer.

M. Guy Fischer. Je souhaite intervenir sur la réduction du nombre de contrats emploi-solidarité envisagée dans le projet de loi de finances pour 1996.

Le nombre de ces contrats passera, en effet, de 700 000 à 500 000. Une lutte importante se développe actuellement dans le département du Nord pour qu'il soit maintenu au niveau actuel.

Il est inadmissible que des femmes, des hommes et de nombreux jeunes qui souffrent déjà d'une grande précarité soient ainsi privés de leur dernière source de revenus, même si elle est dérisoire, de leur dernier moyen de réinsertion, par une formation adaptée, dans notre société d'exclusion.

Non seulement le Gouvernement tourne le dos à toute politique de relance de la consommation et de la production, qui, seule, serait créatrice d'emplois, mais, de plus, il cherche à retirer les dernières bouées de secours dont dispose la population.

Est-il tolérable de décider aussi froidement de jeter à la rue des milliers de personnes, de les priver même du moyen de se nourrir dignement ? En a-t-on vraiment évalué les conséquences ?

Nous sommes résolument aux côtés de ceux qui se battent aujourd'hui pour sauvegarder leur avenir, mais également – j'insiste sur ce point – pour obtenir, enfin, de vrais emplois stables.

En effet, les contrats emploi-solidarité, avec la situation de précarité qu'ils maintiennent, exigent une lutte déterminée pour leur transformation en emploi. N'oublions pas que la rémunération des CES est d'environ 2 500 francs ; n'oublions pas qu'il s'agit d'emplois à durée déterminée.

Je vous demande donc, madame le ministre, de surseoir à votre décision, qui soulève l'angoisse chez ces dizaines de milliers de personnes aux portes de l'exclusion.

M. le président. Par amendement n° II-156, Mme Dieulangard, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent de rétablir 57 801 000 F de crédits ; en conséquence, de porter le montant du titre IV à 9 939 199 702 francs.

La parole est à Mme Dieulangard.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Par cet amendement, nous demandons le rétablissement des crédits d'intervention consacrés à l'emploi et à la formation professionnelle.

Parmi toutes les suppressions accomplies à l'Assemblée nationale dans un enthousiasme quelque peu hâtif, celles-ci nous paraissent en effet particulièrement inopportunes, qu'il s'agisse des crédits destinés aux chômeurs de longue durée, aux jeunes en difficulté ou à l'AFPA. J'insisterai sur ce dernier point.

M. Barrot, dans le souci d'éviter le pire, à savoir une amputation de 300 millions de francs proposée par M. Jegou, a déclaré à l'Assemblée nationale : « Mon travail de réformateur implique un climat de confiance. Nous mettons, c'est vrai, les gens en état d'alerte, mais il faut se garder de les mettre en état de tension. Car la réforme serait alors handicapée par une sorte de peur qui s'emparerait des individus. »

Voilà des paroles qui prennent aujourd'hui un relief singulier, et il faut sans doute rendre hommage à M. Barrot dans ce domaine précis. Que ne s'est-on, en d'autres lieux, inspiré de ces sages observations !

Quoi qu'il en soit, ce qui nous préoccupe, c'est l'avenir de l'AFPA. Comme vous le savez, l'AFPA a conclu avec l'Etat, le 7 mars 1994 – votre majorité était déjà au pouvoir – un contrat de progrès pour cinq ans.

Sur cette base, le processus de modernisation de l'AFPA est déjà bien engagé. Un schéma directeur informatique sur trois ans a été élaboré ; un programme de remise à niveau et de maintenance en matière d'hébergement et de restauration est mis en place ; des outils de contrôle de gestion sont installés, suivant un calendrier, et la déconcentration de cette gestion est en cours.

Enfin, des sacrifices ont été demandés aux personnels. L'AFPA emploie 6 p. 100 de salariés de moins qu'en 1993. Les dépenses de personnel sont en baisse régulière ; elles ont encore diminué de 3 p. 100 en 1995. Les autres dépenses ont également diminué de 2 p. 100 en 1994 et de 4 p. 100 en 1995.

C'est le moment qu'ont choisi certains pour proposer des réductions considérables des crédits de l'AFPA allant jusqu'à 300 millions de francs, ce qui démontre une volonté de détruire cet organisme indépendant. Que reproche-t-on en effet à l'AFPA ?

Sa gestion appelle-t-elle des critiques ? J'ai indiqué les efforts qui ont été réalisés dans ce domaine. De plus, l'Etat a donné sa parole dans le cadre d'un contrat de progrès. Mais cette parole ne vaut-elle que ce que valent certaines promesses électorales, auxquelles on ne doit faire confiance que le temps d'une campagne ? Nous connaissons les dangers d'abuser ainsi les salariés, provoquant découragement et colère justifiés.

Les adversaires de l'AFPA évoquent également son taux de placement dans l'emploi de stagiaires. Jusqu'en 1991, ce taux était de 82 p. 100, ce qui est remarquable. En 1993, au plus fort de la crise de l'emploi, il est tombé à 47 p. 100. Ce taux est tout à fait honorable dans un tel contexte, et il serait malhonnête de l'invoquer pour attaquer l'AFPA. Le thermomètre n'est pas responsable de la poussée de fièvre.

Nous voyons dans ces attaques réitérées contre l'AFPA la volonté politique de certains de détruire un organisme qui demeure indépendant et échappe au contrôle patronal. Nous nous élevons avec force contre les procès d'intention qui sont faits à l'AFPA. Nous demandons au Gouvernement de tenir les engagements de l'Etat. Toute suppression de crédits en direction de l'AFPA sera ressentie comme une inutile brimade, ne pourra que nuire au travail de ses personnels et sera néfaste pour la formation et l'emploi.

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

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial. J'ai le regret de devoir dire que la commission est défavorable à cet amendement.

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

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Défavorable.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° II-156, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° II-158, M. Fischer, Mmes Demessine et Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de réduire les crédits du titre IV de 1 517 440 000 francs.

La parole est à M. Fischer.

M. Guy Fischer. Cet amendement n° II-158 porte sur la remise en cause des exonérations liées au financement du contrat initiative-emploi.

Un nombre relativement élevé de contrats initiative-emploi a été signé, certes, mais force est de constater que 30 p. 100 de ces contrats consistent en des emplois à durée déterminée et que, selon les premières évaluations disponibles, les quatre cinquièmes des contrats se substituent à des contrats de travail qui auraient dû être passés dans le cadre conventionnel ou contractuel.

La réalité du CIE, c'est en fait l'abaissement général de la part des salaires dans la valeur ajoutée ; c'est le choix de la course à la rentabilité en lieu et place de l'action pour la reconnaissance des qualifications, pour le respect des règles établies par les conventions collectives, pour la véritable intégration qu'elles peuvent constituer pour les chômeurs ; c'est, de surcroît, la concurrence organisée entre les jeunes à peine sortis du système scolaire et les salariés plus âgés régulièrement rejetés sur la voie de l'exclusion par le développement du chômage de longue durée.

Nous ne sous-estimons pas la situation des personnes les plus en difficulté, pour qui les CIE, voire dans quelques cas les CES, peuvent constituer un espoir de réinsertion.

Vous vous appuyez sur le désespoir des gens pour imposer, me semble-t-il, par voie détournée, un démantèlement du code du travail.

Les entreprises de ce pays n'ont-elles pas les moyens d'embaucher dans des conditions normales, respectueuses des garanties que les salariés ont su se donner par le passé dans le cadre de leurs luttes syndicales et matérialisées par la négociation collective ?

Le fait que la part des salaires dans la valeur ajoutée soit aujourd'hui de 60 p. 100, c'est-à-dire inférieure de plus de trois points à ce qu'elle était en 1970, justifie par lui-même qu'il soit mis un terme à ce processus lent mais sûr, qui détruit depuis de trop longues années les acquis des salariés en matière de salaires, de reconnaissance des qualifications et de promotion sociale. C'est notamment contre ce processus que se lèvent les centaines de milliers de travailleurs en lutte aujourd'hui.

Les CIE, comme les CRE, comme les CEI et naguère les TUC constituent l'un des éléments de cette remise en cause qui confine, finalement, à l'atteinte à la dignité même des individus.

Dépenser autant d'argent public à ce titre pose en fait la question de l'efficacité même de la dépense.

Il nous semble, en revanche, beaucoup plus utile de réfléchir à l'utilisation des sommes consacrées au financement de ces contrats en faveur d'une véritable politique du travail et de l'emploi.

Ainsi, il nous apparaît que la réduction très sensible des fonds mobilisés pour l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise, d'ores et déjà entamée par le collectif de juillet, est aujourd'hui peu opportune.

Les projets de relance d'activité par des salariés privés d'emploi peuvent et doivent constituer l'un des éléments de la politique de l'emploi et de relance de l'activité économique.

Alors que toutes les études démontrent l'importance majeure d'une formation permanente tout au long de la vie professionnelle pour faire face à des mutations technologiques de plus en plus rapides, l'Etat ne peut se désengager davantage de ce secteur.

C'est pourquoi nous proposons que 60 millions de francs complémentaires soient alloués à l'AFPA.

Nous proposons également que les rémunérations des intervenants en formation soient revalorisées. En effet, l'indemnité horaire de formation n'ayant pas été revalorisée, tous les centres de formation s'en trouvent pénalisés.

Avec les associations de personnes handicapées, nous demandons que la contribution financière de l'Etat aux EPSR privées soient, au minimum, maintenues, ce qui correspondrait à une augmentation des crédits de 20 millions de francs.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous vous invitons à adopter cet amendement, mes chers collègues.

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

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial. Cet amendement, s'il était adopté, aurait pour conséquence la réduction des crédits affectés au financement des contrats initiative-emploi. La commission des finances a donc émis un avis défavorable.

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

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. J'ai insisté, ce matin, sur l'intérêt qu'il y avait à encourager le contrat initiative-emploi dans la perspective de la lutte contre le chômage de longue durée, antichambre de l'exclusion.

Par conséquent, je ne peux que demander le rejet de cet amendement.

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'amendement n° II-158, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.

(Ces crédits sont adoptés.)

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme, 66 920 000 francs ;

« Crédits de paiement, 39 920 000 francs. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. « Titre VI. - Autorisations de programme, 597 060 000 francs ;

« Crédits de paiement, 295 070 000 francs. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. J'appelle en discussion l'article 69, qui est rattaché pour son examen aux crédits du travail, du dialogue social et de la participation.

Article 69

M. le président. « Art. 69. - I. - Les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 241-6-1 du code de la sécurité sociale sont ainsi rédigés :

« Le montant auquel doivent être inférieurs ou égaux les gains et rémunérations versés au cours du mois civil pour ouvrir droit à l'exonération de cotisation prévue par le premier et le cinquième alinéas est porté à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 20 p. 100 à compter du 1^{er} janvier 1995, de 30 p. 100 à compter du 1^{er} janvier 1998, de 40 p. 100 à compter du 1^{er} janvier 1999 et de 50 p. 100 à compter du 1^{er} janvier 2000.

« Ouvrent droit à la réduction de cotisation de moitié prévue par le premier et le cinquième alinéas les gains et rémunérations versés au cours du mois civil qui sont, à chacune des dates indiquées à l'alinéa précédent, supérieurs aux montants fixés à ces dates, mais qui sont inférieurs ou égaux à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 30 p. 100 à compter du 1^{er} janvier 1995, de 40 p. 100 à compter du 1^{er} janvier 1998, de 50 p. 100 à compter du 1^{er} janvier 1999 et de 60 p. 100 à compter du 1^{er} janvier 2000. »

« II. - Les dispositions des III, IV, V, VI, VII et VIII du présent article prennent effet à compter du 1^{er} juillet 1996 ; elles s'appliquent jusqu'au 31 décembre 1997. Elles sont applicables aux gains et rémunérations versés entre les 1^{er} juillet 1996 et 31 décembre 1997 ou, pour les marins salariés, aux services accomplis pendant cette même période.

« III. - Au premier alinéa de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, après le pourcentage : "20 p. 100" sont insérés les mots : "puis de 34 p. 100 à compter du 1^{er} juillet 1996".

« Les dispositions des articles L. 241-6-1 et L. 241-6-3 du code de la sécurité sociale ne sont pas applicables entre les 1^{er} juillet 1996 et 31 décembre 1997.

IV. - L'article L. 241-6-2 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« Art. L. 241-6-2. - Par dérogation aux dispositions des 1^o et 3^o de l'article L. 241-6, dans les zones de revitalisation rurale définies à l'article 1465 A du code général des impôts, les gains et rémunérations versés au cours du mois civil sont exonérés de cotisations d'allocations familiales lorsqu'ils sont supérieurs à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 21 p. 100 et inférieurs ou égaux à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 50 p. 100.

« Le montant de la cotisation d'allocations familiales est réduit de moitié, dans les zones mentionnées à l'alinéa précédent, pour les gains et rémunérations versés au cours du mois civil qui sont supérieurs à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 50 p. 100 et inférieurs ou égaux à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 60 p. 100.

« Les dispositions du présent article sont applicables aux gains et rémunérations versés aux salariés par les employeurs soumis à l'obligation édictée par l'article L. 351-4 du code du travail et aux salariés mentionnés au 3^o de l'article L. 351-12 du même code, à l'exception des gains et rémunérations versés par les organismes mentionnés à l'article 1^{er} de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications, par les employeurs relevant des dispositions du titre premier du livre VII du présent code et par les particuliers employeurs.

« Ces dispositions ne peuvent être cumulées avec l'application d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales ou de taux spécifiques, d'assiettes ou montants forfaitaires de cotisations, à l'exception de l'abattement prévu à l'article L. 322-12 du code du travail.

« V. - L'article 7 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle est ainsi rédigé :

« Art. 7. - Les dispositions de l'article L. 241-6-2 du code de la sécurité sociale sont applicables aux gains et rémunérations versés à compter de leur création par les entreprises bénéficiant ou ayant bénéficié des dispositions de l'article 44 *sexies* du code général des impôts. Les dispositions du présent article sont applicables aux gains et rémunérations versés à compter du 1^{er} juillet 1996 par les entreprises bénéficiant des dispositions de l'article 44 *sexies* précité depuis le 1^{er} janvier 1994. »

« VI. - Au neuvième alinéa de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, les mots : "par les articles L. 241-6-1 et L. 241-6-2 du présent code, par l'article 7 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle et" sont supprimés.

« A l'article 1062-1 du code rural, les mots : "et L. 241-6-3" sont remplacés par les mots : ", L. 241-6-3 et L. 241-13".

« VII. - Il est inséré, dans le code de la sécurité sociale, un article L. 711-13 ainsi rédigé :

« Art. L. 711-13. - Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de l'article L. 241-13 aux employeurs relevant du régime spécial de sécurité sociale dans les mines ainsi qu'à ceux relevant du régime spécial de sécurité sociale des clercs et employés de notaires pour les salariés affiliés à ces régimes. »

« VIII. - Il est inséré, dans le code de la sécurité sociale, un article L. 241-6-4 ainsi rédigé :

« Art. L. 241-6-4. - A compter du 1^{er} juillet 1996, par dérogation aux dispositions de l'article L. 241-6-1, les gains et rémunérations versés au cours du mois civil sont exonérés de cotisation d'allocations familiales lorsqu'ils sont inférieurs ou égaux à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 20 p. 100.

« Le montant de la cotisation d'allocations familiales est réduit de moitié pour les gains et rémunérations versés au cours d'un mois civil supérieurs à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 30 p. 100.

« Les dispositions du présent article sont applicables aux gains et rémunérations versés par les employeurs visés à l'article L. 241-6-1 relevant des dispositions du titre premier du livre VII du présent code, à l'exclusion de ceux visés à l'article L. 711-13 et au IV de l'article 1^{er} de la loi n° 95-882 du 4 août 1995 relative à des mesures d'urgence pour l'emploi et la sécurité sociale. »

Par amendement n° II-77, MM. Jean-Jacques Robert, Ostermann et Rufin proposent :

I. - Dans la première phrase du paragraphe II de cet article, de supprimer la référence : « , VII ».

II. - Dans le texte présenté par le paragraphe VII de cet article pour l'article L. 711-13 du code de la sécurité sociale, après les mots : « les conditions d'application », d'insérer les mots : « à compter du 1^{er} janvier 1996 ».

La parole est à M. Jean-Jacques Robert.

M. Jean-Jacques Robert. La loi du 4 août 1995 exclut les employeurs relevant d'un régime spécial de sécurité sociale - à l'exception du régime des marins - du dispositif d'allègement des charges sur les bas salaires qu'elle met en place.

Deux raisons ont motivé cette exclusion : la volonté des auteurs du texte de réserver cet avantage aux employeurs du secteur privé ; leur souci de ne pas augmenter la participation de l'État au financement des grands régimes spéciaux subventionnés sur fonds publics.

En tant qu'employeurs cotisant pour leurs salariés à un régime spécial de sécurité sociale, les employeurs des mines et du notariat ont été écartés de la mesure, alors qu'ils appartiennent incontestablement au secteur privé.

Il y a là une anomalie, dont le Gouvernement a pris conscience puisque le projet de loi de finances inclut les employeurs de ces deux régimes parmi les bénéficiaires du dispositif fusionné de réduction dégressive de cotisations sociales sur les bas salaires et d'abattement des cotisations d'allocations familiales, appelé à se substituer aux deux dispositifs distincts existant à ce jour.

La fusion n'entrera toutefois en vigueur que le 1^{er} juillet 1996, de sorte que les entreprises en cause sont actuellement privées d'une mesure dont les autres employeurs du secteur privé bénéficient depuis le 1^{er} septembre dernier.

Le présent amendement a pour objet de mettre fin à cette situation discriminatoire et de leur permettre de profiter du dispositif créé par la loi du 4 août, sinon à compter du 1^{er} septembre 1995, du moins à compter du 1^{er} janvier 1996.

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

M. Alain Lambert, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. La commission a jugé le principe de cet amendement intéressant, mais elle souhaite entendre le Gouvernement.

M. le président. Quel est, donc, l'avis du Gouvernement ?

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Il est à craindre que l'entrée en vigueur anticipée de la réforme ne se traduise, en fin de compte, plus par une complication que par une simplification pour les entreprises concernées. Les réserves que j'exprime sont d'ordre purement technique et ne portent nullement sur le principe, mais le Gouvernement estime préférable de conserver la date du 1^{er} juillet 1996.

En conséquence, il s'en remet, sur cet amendement, à la sagesse de la Haute Assemblée.

M. le président. L'amendement est-il maintenu, monsieur Robert ?

M. Jean-Jacques Robert. Je me range à l'avis de Mme le ministre et je retire cet amendement.

M. le président. L'amendement n° II-77 est retiré.

Par amendement n° II-73, M. Souvet, au nom de la commission des affaires sociales, propose :

A. - De rédiger comme suit le paragraphe III de l'article 69 :

« III. - a) Au premier alinéa de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, après le pourcentage : "20 p. 100" sont insérés les mots : "puis de 34 p. 100 à compter du 1^{er} octobre 1996".

« b) Le deuxième alinéa de ce même article L. 241-13 est ainsi rédigé :

« Le montant de la réduction, qui ne peut excéder une limite fixée par décret, est égal à la différence entre le plafond défini ci-dessus et le montant des gains et rémunérations effectivement versés au salarié, multipliée par un coefficient fixé par décret, lorsque ce montant est égal ou supérieur à 169 fois le salaire minimum de croissance, et à ce montant multiplié par un autre coefficient fixé par décret lorsqu'il est inférieur à 169 fois le salaire minimum de croissance. »

« c) La première phrase du troisième alinéa de ce même article L. 241-13 est supprimée.

« d) Les dispositions des articles L. 241-6-1 et L. 241-6-3 du code de la sécurité sociale ne sont pas applicables entre les 1^{er} octobre 1996 et 31 décembre 1997. »

B. - En conséquence, dans les première et troisième phrases du paragraphe II de cet article, dans la deuxième phrase du texte proposé par le paragraphe V pour l'article 7 de la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle et dans le texte proposé par le paragraphe VIII pour l'article L. 241-6-4 à insérer dans le code de la sécurité sociale, de remplacer la date : « 1^{er} juillet 1996 » par la date : « 1^{er} octobre 1996 ».

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° II-176, présenté par le Gouvernement et tendant, dans le premier alinéa (a) du texte présenté par le A de l'amendement II-73 pour le paragraphe III de cet article, à remplacer le taux : « 34 p. 100 » par le taux : « 33 p. 100 ».

La parole est à M. Souvet, rapporteur pour avis, pour défendre l'amendement n° II-73.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis. Cet amendement vise à simplifier le dispositif complexe proposé par le présent article. Il concerne surtout le temps partiel.

Actuellement, l'exonération de cotisations d'allocations familiales n'est pas proratisée en fonction du temps de travail. En revanche, la ristourne dégressive sur les bas salaires l'est. La fusion des deux dispositifs en une ristourne unique dégressive l'est également. Il y a donc perte d'un avantage.

Surtout, le dispositif se révèle particulièrement compliqué lorsque le temps partiel n'est pas fixé d'un mois sur l'autre, par exemple lorsque l'annualisation n'est pas lissée, en cas d'heures complémentaires ou en cas de maladie, y compris lorsque le salarié travaille à temps plein.

L'employeur devrait connaître, mois après mois, les durées de travail de chaque salarié : cela est facile s'il n'en a qu'un ou deux, beaucoup plus difficile s'il en a beaucoup, d'autant que les charges sociales versées à l'URSSAF sont calculées sur la masse salariale et non salarié par salarié.

Il paraît donc préférable de simplifier le système en se référant à un barème unique pour tous les salariés : la suppression de la proratisation et son remplacement par un allègement proportionnel au montant de la rémunération au taux de 18,2 p. 100 auront cet effet. Elle avantagera, en outre, le temps partiel.

Toutefois, la mesure pourrait entraîner une dépense supplémentaire pour le budget de l'Etat. Afin d'éviter d'accroître les déficits publics, alors que le Parlement cherche plutôt les sources d'économies budgétaires, il est proposé, afin de rester dans l'enveloppe budgétaire prévue pour 1996, de repousser la date de prise d'effet de l'ensemble du dispositif.

Pour tenir compte du caractère trimestriel des déclarations à l'URSSAF des petites entreprises, dans un souci de simplicité, il est proposé de retarder l'ensemble du dispositif de trois mois. La ristourne unique dégressive prendrait ainsi effet au 1^{er} octobre 1996.

L'avantage en termes de simplification et le léger avantage financier qui résultent de l'amendement valent bien que le dispositif soit un peu retardé. Je ne crois pas que les employeurs s'en plaindront.

M. le président. La parole est à Mme le ministre, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° II-73 et pour présenter le sous-amendements n° II-176.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Le principe de la non-proratisation en fonction de la durée du travail est excellent, et le Gouvernement ne peut qu'y être favorable. Comme vous l'avez souligné, monsieur Souvet, il y a là un facteur de simplification de la gestion pour les entreprises et une incitation au développement du temps partiel qui, nous le savons bien, est un élément de l'aménagement du temps de travail et donc un moyen de rendre la croissance plus porteuse d'emplois. Par conséquent, nous sommes d'accord sur le principe en lui-même.

Cependant, le coût budgétaire de la mesure proposée, notamment pour les années 1996 et 1997, et la nécessité dans laquelle nous nous trouvons de respecter l'équilibre budgétaire conduisent le Gouvernement à proposer que la fusion s'effectue à un niveau inférieur à ce qui est prévu. C'est pourquoi le sous-amendement n° II-176 tend à ramener le seuil à 1,33 fois le SMIC, au lieu de 1,34 fois le SMIC.

Sous réserve de l'adoption de ce sous-amendement, j'émet un avis favorable sur l'amendement n° II-73.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur l'amendement n° II-73 et sur le sous-amendement n° II-176 ?

M. Alain Lambert, rapporteur général. La commission des finances a considéré, comme le Gouvernement, que la proposition de la commission des affaires sociales était excellente mais elle n'a eu connaissance que de l'amendement et n'a pas pu délibérer du sous-amendement déposé par le Gouvernement.

Certes, la mise en application du texte est différée, mais la démarche de M. Souvet, qui consiste à encourager l'aménagement du temps de travail mérite d'être soutenue.

La commission des finances souhaitait que je recueille l'avis du Gouvernement sur la proposition de M. Souvet. Je crois pouvoir dire qu'elle aurait certainement émis un avis favorable sur le sous-amendement présenté par le Gouvernement.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. Souvet, rapporteur pour avis.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis. Je crois que je ne peux qu'approuver ce qui a été dit, surtout s'il s'agit de rassurer Bercy et de vous être agréable, madame le ministre. *(Sourires.)*

M. le président. Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix le sous-amendement n° II-176. *(Le sous-amendement est adopté.)*

M. le président. Personne ne demande la parole?... Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° II-73, accepté par le Gouvernement. *(L'amendement est adopté.)*

M. le président. Je suis maintenant saisi de deux amendements qui peuvent faire l'objet d'une discussion commune.

Par amendement n° II-130 rectifié *bis*, MM. César, Rigaudière, Cazalet, Debavelaere, Doublet, François, de Menou et Pluchet proposent :

I. - Après le paragraphe III de l'article 69, d'insérer un paragraphe additionnel rédigé :

« ... A la fin du huitième alinéa de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, après les mots : "particuliers employeurs", sont ajoutés les mots : "ainsi que pour les employeurs visés à l'avant-dernier alinéa de l'article 1031 du code rural". »

II. - De rédiger comme suit le début du premier alinéa du texte proposé par le paragraphe IV de cet article pour l'article L. 241-6-2 du code de la sécurité sociale : « Par dérogation aux dispositions des 1° et 3° de l'article L. 241-6, pour l'emploi de salariés visés aux 1° et 2° de l'article 1144 du code rural ainsi que dans les zones... »

III. - De rédiger comme suit le début du deuxième alinéa du texte proposé par le paragraphe IV de cet article pour l'article L. 241-6-2 du code de la sécurité sociale : « Le montant de la cotisation d'allocations familiales est réduit de moitié pour l'emploi de salariés visés aux 1° et 2° de l'article 1144 du code rural ainsi que dans les zones... »

IV. - De compléter le troisième alinéa du texte proposé par le paragraphe IV de cet article pour l'article L. 241-6-2 du code de la sécurité sociale, par les mots : « ainsi que pour les employeurs visés à l'avant-dernier alinéa de l'article 1031 du code rural. »

V. - De rédiger comme suit le second alinéa du paragraphe VI de cet article :

« A l'article 1062-1 du code rural, les mots : "L. 241-6-4 et de l'article L. 241-13" sont insérés après les mots : "L. 241-6-3". »

VI. - De compléter le texte proposé par le paragraphe VIII de cet article pour l'article L. 241-6-4 du code de la sécurité sociale, par un alinéa nouveau ainsi rédigé :

« Les dispositions du premier alinéa du présent article sont applicables aux gains et rémunérations versés par les employeurs visés à l'avant-dernier alinéa de l'article 1031 du code rural. »

Par amendement n° II-174, M. Lambert, au nom de la commission des finances, et M. Madelain proposent de compléter l'article 69 par un paragraphe IX et un paragraphe X ainsi rédigés :

« IX. - Il est inséré, après l'article 1062-1 du code rural, un article 1062-2 ainsi rédigé :

« Art. 1062-2. - A compter du 1^{er} juillet 1996 et jusqu'au 31 décembre 1997, et par dérogation aux dispositions de l'article 1062-1, les gains et rémunérations versés au cours d'un mois civil aux travailleurs occasionnels définis au treizième alinéa de l'article 1031 sont exonérés de cotisations d'allocations familiales lorsqu'ils sont inférieurs ou égaux à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 50 p. 100.

« Pour les gains et rémunérations supérieurs à ce montant et inférieurs ou égaux à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 60 p. 100, le montant de la cotisation d'allocations familiales est réduit de moitié.

« Le bénéfice des dispositions du présent article ne peut être cumulé avec celui d'une autre exonération totale ou partielle de cotisations patronales ou l'application de taux spécifiques, d'assiettes ou montants forfaitaires de cotisations, à l'exception des taux réduits en application du treizième alinéa de l'article 1031. »

« X. - Il est inséré, après l'article 1062-2 du code rural, un article 1062-3 ainsi rédigé :

« Art. 1062-3. - A compter du 1^{er} juillet 1996 et jusqu'au 31 décembre 1997, les gains et rémunérations versés au cours d'un mois civil sont exonérés de cotisations d'allocations familiales lorsqu'ils sont supérieurs à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 21 p. 100 et inférieurs ou égaux à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 50 p. 100.

« Pour les gains et rémunérations supérieurs à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 50 p. 100 et inférieurs ou égaux à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 60 p. 100, le montant de la cotisation d'allocations familiales est réduit de moitié.

« Les dispositions du présent article sont applicables, sous réserve des dispositions de l'article 1062-2, aux gains et rémunérations versés aux salariés par les exploitants agricoles employeurs de main-d'œuvre assujettis sur la base de la surface minimum d'installation ou d'une équivalence minimum d'installation. »

Cet amendement est assorti d'un sous-amendement n° II-177, présenté par le Gouvernement et tendant :

I. - Dans le premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° II-174 pour l'article 1062-2 du code rural, à remplacer la date : « 1^{er} juillet 1996 » par la date : « 1^{er} octobre 1996 ».

II. - Dans le premier alinéa du texte proposé par l'amendement n° II-174 pour l'article 1062-3 du code rural, à remplacer la date : « 1^{er} juillet 1996 » par la date : « 1^{er} octobre 1996 ».

L'amendement n° II-130 rectifié *bis* est-il soutenu ?...

La parole est à M. le rapporteur général, pour défendre l'amendement n° II-174.

M. Alain Lambert, rapporteur général. Nous proposons d'apporter deux adaptations au nouveau dispositif.

La première concerne les salariés occasionnels des exploitants agricoles, pour lesquels est maintenue l'exonération jusqu'à 1,5 fois le SMIC.

La seconde adaptation concerne leurs salariés permanents, pour lesquels il convient de sortir du système unifié d'exonération au-delà de 1,21 fois le SMIC, niveau à partir duquel ce système devient, selon nos calculs, moins favorable que l'exonération actuelle.

Ces adaptations permettent de maintenir, à compter du 1^{er} juillet 1996, les allègements dont bénéficient les exploitants agricoles employeurs de main-d'œuvre et n'appellent pas de modification des règles de compensation par le budget de l'Etat.

M. le président. La parole est à Mme le ministre, pour donner l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° II-174 et pour défendre le sous-amendement n° II-177.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° II-174 sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° II-177.

En effet, l'unification telle qu'elle est prévue actuellement est neutre pour les employeurs de l'agriculture non exploitants. En revanche, elle pénalise les exploitants pour l'emploi de leurs salariés tant permanents qu'occasionnels.

Afin de maintenir l'exonération de cotisations familiales dont bénéficient les exploitants agricoles, les deux adaptations proposées par la commission sont donc nécessaires.

Ces adaptations permettent de maintenir, à compter du 1^{er} octobre 1996, date de la fusion, les allègements dont bénéficient les exploitants agricoles employeurs de main-d'œuvre et n'appellent pas de modification des règles de compensation par le budget de l'Etat.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur le sous-amendement n° II-177 ?

M. Alain Lambert, rapporteur général. Favorable.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix le sous-amendement n° II-177, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifié, l'amendement n° II-174, accepté par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° II-173, le Gouvernement propose, après les mots : « majoré de », de rédiger ainsi la fin du deuxième alinéa du texte présenté par le paragraphe VIII de l'article 69 pour l'article L. 241-6-4 du code de la sécurité sociale : « 20 p. 100 et inférieurs ou égaux à 169 fois le salaire minimum de croissance majoré de 30 p. 100. »

La parole est à Mme le ministre.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. L'objet de cet amendement est de bien préciser que, pour les employeurs hors du champ du nouveau dispositif d'allègement de cotisations sur les bas salaires, est maintenue l'exonération actuelle de cotisations d'allocations familiales au taux de 50 p. 100 pour les salaires compris entre 120 p. 100 et 130 p. 100 du SMIC.

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

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial. La commission des finances est favorable à cet amendement, qui tend à rectifier une erreur matérielle et constitue la confirmation d'une bonne intention.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° II-173, accepté par la commission.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Par amendement n° II-159, M. Fischer, Mmes Demessine et Fraysse-Cazalis, les membres du groupe communiste républicain et citoyen proposent de compléter *in fine* l'article 69 par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

« ... - Les comités départementaux de l'emploi et de la formation sont régulièrement informés des effets de l'application des articles L. 241-6-1, L. 241-6-2, L. 241-13 et L. 711-13 du code de la sécurité sociale. »

La parole est à M. Fischer.

M. Guy Fischer. Il s'agit d'un amendement de précision.

Avec l'article 69, rattaché au budget du travail, et la montée des CIE, on fait passer de 17 milliards de francs à 36 milliards de francs les exonérations dans le cadre du budget du travail, du dialogue social et de la participation.

On ne peut exiger d'une société une maîtrise des dépenses publiques, une maîtrise des dépenses sociales et demander aux citoyens de se satisfaire du fait que les sommes qui sont finalement versées aux employeurs ne subissent aucun contrôle, que personne ne puisse vérifier que cet argent sert effectivement à des créations d'emplois stables et à temps plein.

Les CODEF, les comités départementaux de l'emploi et de la formation professionnelle, qui sont ouverts aux élus, devraient, selon nous, jouer un tel rôle. C'est pourquoi nous demandons au Sénat d'approuver cet amendement.

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

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial. La commission est défavorable à cet amendement.

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

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. L'avis du Gouvernement est également défavorable.

Comme vous le savez, d'une part, la loi quinquennale prévoit la composition et les attributions des comités départementaux de l'emploi et de la formation, les CODEF ; d'autre part, vous le savez également, nous avons instamment demandé, à l'occasion de la mobilisation nationale pour l'emploi, que les CODEF soient réactivés, ce qui est le cas dans la plupart des départements de France.

Par conséquent, je considère que l'amendement que vous proposez, monsieur le sénateur, n'est pas justifié.

Je rappelle que les attributions des CODEF ont été modifiées pour mieux articuler l'action de l'Etat avec l'action des départements et des régions dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle. A ce jour, nous faisons en sorte que, non seulement ils soient bien ouverts aux élus des départements et des régions, ainsi qu'aux élus locaux, mais encore qu'ils soient particulièrement actifs et présents dans toutes les actions menées en faveur de l'emploi.

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'amendement n° II-159, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 69, modifié.

(L'article 69 est adopté.)

M. le président. Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi concernant le travail, le dialogue social et la participation.

Mes chers collègues, en attendant que M. le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration nous rejoigne, nous allons interrompre nos travaux.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à quinze heures trente, est reprise à quinze heures trente-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

7

CESSATION DU MANDAT SÉNATORIAL D'UN MEMBRE DU GOUVERNEMENT

M. le président. En application de l'article 23 de la Constitution et de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'article 23 de la Constitution, M. le président du Sénat a pris acte de la cessation, le 7 décembre 1995, à minuit, du mandat sénatorial de M. Jean-Claude Gaudin Bouches-du-Rhône, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

Avant de passer à la suite de notre ordre du jour, permettez-moi, mes chers collègues, d'accueillir parmi nous M. le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

Monsieur le ministre, vous connaissez ces vers de Chénier :

« NAÏS

« J'entrai fille en ce bois, et chère à ma déesse. »

« DAPHNIS

« Tu vas en sortir femme, et chère à ton époux. »

Hier, vous étiez encore sénateur. Depuis zéro heure, vous ne l'êtes plus. Vous appartenez donc totalement au Gouvernement. *(Sourires.)*

M. Emmanuel Hamel. Quelle chance pour lui et quelle tristesse pour nous !

8

LOI DE FINANCES POUR 1996

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale.

Intégration et ville

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant l'intégration et la ville.

La parole est à M. le ministre.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration. Monsieur le président, je suis très sensible aux vers que vous venez de citer. Présentant dernièrement le budget de l'aménagement du territoire, j'ai eu l'occasion de rendre hommage à la Haute Assemblée.

Je suis très heureux d'avoir été nommé par le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, membre du Gouvernement. Cependant, mesdames, messieurs les sénateurs, j'avais toujours eu, dans ma vie politique, l'envie de représenter mon département au Sénat. J'ai eu cette grande joie et, pour dire la vérité, un jour viendra sans doute où j'aurai envie de siéger de nouveau à la Haute Assemblée, suivant en cela l'exemple d'éminents parlementaires présents ici sur ces travées. *(Sourires.)*

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, être en charge de la politique de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration exige de garder constamment à l'esprit que la République est une et indivisible.

Être ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, c'est, en effet, devoir œuvrer pour redonner une perspective d'avenir aux zones les plus fragilisées de notre territoire, de tout notre territoire, que ces zones soient rurales ou urbaines.

A cet égard, force est bien de constater que le monde dans lequel nous vivons est, depuis un bon moment déjà, entré dans un cycle de développement urbain qui concentre à l'exès les hommes sur quelques points du territoire.

Aujourd'hui, plus de trois Français sur quatre vivent dans les villes et près d'un Français sur trois dans les banlieues, au terme d'une phénoménale mutation dont les villes du monde entier ont été le théâtre ces quarante dernières années.

Le sait-on ? Durant cette période, les banlieues françaises ont vu leur population croître de 500 000 nouveaux habitants chaque année !

Force est bien de constater que, durant ces nombreuses années, jusqu'à ce que les phénomènes de concentration commencent à poser de sérieux problèmes aux villes elles-mêmes, ce développement urbain a surtout pesé sur les campagnes. Ces dernières se sont désertifiées, au terme d'un véritable exode rural qui a aggravé disparités et inégalités.

Il y a bien eu désertification d'un côté, tandis que, de l'autre, les villes, parce qu'elles se développaient toujours plus et concentraient chaque jour davantage d'hommes sur un espace qui devenait de plus en plus restreint, finissaient par sécréter, à leur périphérie le plus souvent, mais parfois jusqu'en leur sein même, un nombre croissant d'exclus.

Ainsi, vous en avez tous fait le constat, nous sommes aujourd'hui confrontés à une double fracture : fracture, d'une part, entre la ville au développement souvent excessif et le monde rural trop souvent en proie au déclin et à la désertification ; fracture, d'autre part, au sein même des villes, avec ce qu'il est désormais convenu d'appeler, les « quartiers » qui, loin d'être les villages dans la ville et les espaces de solidarité qu'ils étaient autrefois et qui le restent encore, ici ou là, sont devenus aujourd'hui des zones en difficulté et en voie de marginalisation.

Face à cette double fracture territoriale, et dans la continuité des engagements pris devant les Français par le Président de la République, il est nécessaire d'apporter une réponse globale reposant sur une vision élargie de l'aménagement du territoire qui, seule, est de nature à inverser la tendance et à remédier au cortège de problèmes financiers, économiques et sociaux et à la dégradation de l'environnement auquel nombre de villes sont confrontées.

S'agissant plus particulièrement des nécessités auxquelles doit faire face la politique de la ville, soyez assurés que je suis déterminé à tout entreprendre pour briser cette spirale qui, de l'échec scolaire, débouche sur le chômage, donc sur la difficulté à fonder une famille et, parfois, sur la délinquance, la drogue, la marginalité. Je sais que, trop souvent, ces quartiers en grande difficulté n'offrent d'autres perspectives, aux jeunes notamment, ces jeunes dont certains n'ont jamais vu leurs parents travailler, que la révolte et la résignation.

Je ne peux accepter cet état de choses. Pour ma part, tout est très clair : je veux refaire de ces quartiers en difficulté des quartiers comme les autres, en faisant porter sur eux, prioritairement, les efforts du Gouvernement.

Et, puisqu'il me faut agir rapidement et avec efficacité, il est indispensable que je concentre nos moyens, qui ne sont pas indéfiniment extensibles, vous le comprenez bien, sur les cas d'urgence qui méritent un traitement de choc. Cette concentration des moyens est possible puisque, à y regarder de près, les problèmes les plus urgents à résoudre concernent, en réalité, un nombre, certes beaucoup trop important, mais malgré tout limité de quartiers et de villes, quelques dizaines au total.

Pour ces quartiers en très grande difficulté, je considère qu'il faut intervenir en alliant fermeté et générosité.

Fermeté, parce que restaurer la paix publique dans les quartiers difficiles est une condition, voire un préalable, à leur développement.

Générosité parce que, comme le Président de la République l'a rappelé, rien ne se fera si nous ne tendons pas la main à leurs habitants.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration. L'Etat doit donc, pour pouvoir tendre la main, être plus que jamais présent. Pour autant, rien ne se fera sans les collectivités locales, qui sont les premières concernées, et sans les associations dont le rôle est irremplaçable, et je sais que M. Raoult partage mon sentiment.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Certes !

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration. Je voudrais donc, s'il en était encore besoin, dissiper toute ambiguïté et toute inquiétude : l'Etat doit certes agir, mais il ne doit en aucun cas se substituer aux collectivités locales à qui la décentralisation a transféré, de façon à mon avis irréversible d'importantes responsabilités en matière sociale, éducative et urbanistique.

Je le redis ici avec force, la politique de la ville, c'est-à-dire l'ensemble des actions que les collectivités publiques mènent en faveur d'un développement économique, social et culturel équilibré du territoire urbain, ne relève donc ni d'attributions exclusives des collectivités locales ni d'une compétence conservée par l'Etat.

Il s'agit bien en effet de l'un des domaines dans lesquels aucune politique n'est durablement concevable, dans lesquels aucune action ne peut être efficacement conduite, sans une étroite coopération entre les diverses collectivités publiques.

Quel rôle l'Etat doit-il jouer dans cette coopération ? Il doit d'abord, je l'ai dit, rétablir la paix publique.

Il doit aussi définir les règles applicables à tous, notamment en matière de solidarité, et veiller à leur respect de façon à créer un environnement institutionnel, juridique et financier favorable au développement. La tâche n'est pas facile. Si elle l'était, nous ne serions pas confrontés aux problèmes que nous rencontrons.

L'Etat assure, par ailleurs, la responsabilité du bon fonctionnement des services publics de son ressort. En particulier, dans les quartiers où l'urbanisation a été rapide, l'Etat doit veiller à ce que ses propres services publics soient suffisamment présents et à ce que leurs prestations soient suffisamment adaptées aux besoins spécifiques des habitants.

M. Jean Chérioux. C'est le plus difficile !

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration. C'est vrai ! L'Etat doit enfin intervenir en tant que partenaire des collectivités locales sur une base contractuelle.

Des instruments ont parfois été déjà mis en place depuis longtemps, puisque, par exemple, 214 contrats de ville ont été signés par l'Etat, en accompagnement des contrats de plan Etat-région, avec 750 communes et pour une durée de cinq ans, de 1994 à 1998.

La démarche concernant les grands projets urbains, quant à elle, vise à permettre une transformation radicale de quelques grands quartiers qui cumulent des handicaps sociaux et spatiaux extrêmement graves. Je suis bien placé pour en connaître l'impérieuse nécessité. Je tiens à souligner que l'Etat consacre à ce titre 2 250 millions de

francs dans le cadre des contrats de plan Etat-région. La situation, il faut le reconnaître, s'est déjà beaucoup améliorée.

Enfin, les programmes d'aménagement concertés des territoires urbains, créés en 1989, ont notamment pour objet de contribuer à la restructuration des zones en déclin industriel. Ils concernent vingt-six secteurs, et le tiers a d'ores et déjà donné lieu à la signature d'une convention.

Cette énumération n'est certes pas exhaustive. Elle a toutefois le mérite de rappeler que l'Etat et les collectivités locales ont su se doter d'instruments pour coopérer dans leur lutte contre les problèmes dont souffrent certaines villes.

En effet, lorsque surgissent des difficultés, à qui s'adresse-t-on en premier ? On s'adresse aux maires, aux élus...

M. Jean-Pierre Fourcade, *président de la commission des affaires sociales*. Absolument !

M. Jean-Claude Gaudin, *ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration*. ... sans tenir compte de leur tendance politique. L'Etat doit bien évidemment être sensible à cet aspect du problème et apporter l'aide nécessaire, en particulier sur le plan financier.

Pourtant, la situation est de plus en plus tendue dans les quartiers en difficulté, où le tissu social craque souvent. C'est dire que les moyens jusqu'à présent mis en œuvre n'ont pas permis de freiner la dégradation de la situation. Il faut également avoir l'honnêteté de le reconnaître.

Aussi le Gouvernement souhaite-t-il que les problèmes soient résolus d'ici à la fin des années quatre-vingt-dix. A cette fin, il veut donner un nouveau souffle, un nouvel avenir à ces quartiers, afin qu'ils redeviennent des quartiers comme les autres, qu'ils s'ouvrent sur l'extérieur, sur la ville, et qu'ils ne fonctionnent pas en vase clos.

A cet égard, il nous faut, mesdames, messieurs les sénateurs, mettre en place un ensemble très complet de mesures très concrètes concernant tout à la fois l'emploi, l'habitat et la présence des services publics. Voilà un véritable défi !

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous le savez mieux que quiconque, une réflexion importante est actuellement menée à l'échelon interministériel, et le Gouvernement annoncera prochainement un programme national d'intégration urbaine qui constituera, comme M. le Premier ministre l'a récemment rappelé, l'une de ses toutes premières priorités.

C'est pour commencer à tenir compte de cette priorité que le budget qui vous est aujourd'hui présenté est en augmentation. Cet effort mérite d'être souligné dans la période de rigueur budgétaire actuelle.

Les crédits inscrits au titre de la ville pour mon seul ministère s'établiront, en 1996, à 983 millions de francs après la première délibération à l'Assemblée nationale, soit une augmentation de 3 p. 100 par rapport à 1995.

Mais, comme vous le savez, le budget consacré par l'Etat à la politique de la ville est loin de se limiter à ces seuls crédits.

Le caractère nécessairement interministériel de cette politique trouve, en effet, sa concrétisation dans les transferts en gestion que de nombreux ministères assurent au profit de mon budget, comme c'est le cas pour les opérations « ville-vie-vacances » sur lesquelles Eric Raoult reviendra dans un instant, ou surtout pour le fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville, institué en 1995 et en 1996.

Ces transferts en gestion progresseront de plus de 8 p. 100 sur le fonds d'intervention pour la ville, ce qui permettra de raccourcir les délais de mise en place des crédits déconcentrés au profit des collectivités locales comme des associations.

En outre, les crédits du compte d'affectation spéciale du fonds d'aménagement pour la région d'Île-de-France, dont j'assume la gestion de deux chapitres, progresseront - j'y ai bien veillé - de 5,1 p. 100 en 1996, pour s'établir à 184 millions de francs.

Au total, les crédits dont je disposerai directement en 1996, avec M. Eric Raoult, s'élèveront donc à plus de 1 470 millions, soit une progression de 7 p. 100. J'aurais peut-être dû commencer par ce chiffre-là avant de traiter plus spécifiquement des crédits de mon ministère !

En tenant compte de l'ensemble des crédits consacrés à la politique de la ville, l'effort de l'Etat s'élève au total à 8,8 milliards de francs contre 8,3 milliards de francs en 1995, soit une progression de 6,4 p. 100 en 1996. Cette évolution très positive des crédits destinés à la ville permettra à l'Etat de mener à bien les actions qui lui incombent.

Pour ce qui concerne ses partenaires, à savoir les collectivités locales, je voudrais rappeler ici le souci du Gouvernement de leur donner, en dépit d'un contexte budgétaire difficile, les moyens d'assumer leurs responsabilités. C'est tout l'enjeu du « pacte de stabilité financière avec les collectivités locales », dont le Parlement a certes amendé le dispositif mais sans en remettre toutefois en cause les principes.

Je voudrais toutefois insister sur un point : si le Gouvernement a décidé, après concertation avec les élus locaux, de proposer aux collectivités une forte augmentation de la dotation globale de fonctionnement, c'est notamment pour permettre une forte progression de la dotation d'aménagement. Cette dotation de péréquation comprend en effet, vous le savez, une dotation de solidarité rurale et une dotation de solidarité urbaine.

S'agissant plus particulièrement de la seconde, le Gouvernement souhaite aller plus loin encore et améliorer l'effet de péréquation au profit des communes les plus en difficulté.

Dans la ligne du rapport qu'il a déposé au mois de juin, le Gouvernement réfléchit donc à une amélioration de la loi du 31 décembre 1993 afin de donner aux communes confrontées aux plus graves difficultés les moyens d'être un partenaire efficace, sans lequel l'action de l'Etat ne pourra réussir. La tâche n'est toutefois pas aisée.

Comme vous pouvez le constater, la politique de la ville et la politique de l'aménagement du territoire ont en commun une double originalité : elles sont toutes deux des politiques interministérielles. Ma fonction consiste à décloisonner les réflexions et les actions de mes collègues pour qu'elles convergent vers les objectifs que je viens de vous présenter. Là encore la tâche n'est pas facile, et je m'adresse à Mme Anne-Marie Couderc et à M. Eric Raoult. Lorsqu'on est ministre de l'intégration et que les crédits consacrés à cette action figurent au titre d'un autre ministère, il faut faire preuve de beaucoup de compréhension et agir souvent de concert pour parvenir à résoudre les problèmes.

Ces deux politiques sont toutes deux des politiques déconcentrées et contractualisées. Elles sont déconcentrées, par le rôle majeur qu'y jouent les préfets, représentants de l'Etat et gestionnaires de masses financières

importantes ; elles sont contractualisées, car elles sont toutes deux très largement mises en œuvre, au travers de partenariats avec les collectivités territoriales.

Je veillerai, mesdames, messieurs les sénateurs, à ce que ces politiques, qui ont ces particularités en commun et qui visent toutes deux à remédier à la fracture territoriale, source d'exclusions, s'épaulent l'une l'autre.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les grandes lignes de la politique qu'Eric Raoult et moi-même vous proposons par-delà le budget que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Eric Raoult, ministre délégué à la ville et à l'intégration. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, comme M. Jean-Claude Gaudin vient de le rappeler, la politique de la ville et de l'intégration - nous devrions plutôt parler de politique de l'intégration urbaine et sociale - est, par définition, une politique interministérielle. C'est aussi une politique de terrain, déconcentrée et contractualisée, qui mobilise un très grand nombre d'acteurs au premier rang desquels figurent l'Etat et les collectivités locales, tant il est vrai, comme nous l'avons rappelé lors du débat d'orientation sur la ville et les banlieues qui s'est tenu le 28 avril 1993 à l'Assemblée nationale sur l'initiative de Mme Veil, que la réussite de cette politique repose essentiellement sur le partenariat entre l'Etat et les maires.

Ces particularités ne rendent pas cette politique facilement compréhensible ni aisément évaluable. Tel est notamment le cas en matière budgétaire. L'une des tendances naturelles est, en outre, de multiplier les dispositifs et les mesures d'urgence.

C'est cette vision parcellaire de la politique de la ville, c'est, parfois, ce saupoudrage de crédits pendant plus d'une décennie que la Cour des comptes a dénoncé dans son dernier rapport, en se référant à l'expérience des contrats de ville menée en 1992.

Enfin, souvent, la multiplication de mesures appliquées aux mêmes territoires a eu pour effet de renforcer l'isolement de ces quartiers et de développer un sentiment de relégation chez leurs habitants.

C'est pourquoi la volonté exprimée par le Président de la République de lutter contre la fracture sociale, et donc urbaine, ne se réduit certainement pas à l'empilement de mesures et de procédures.

Cette approche des problèmes de la ville ne correspond d'ailleurs plus à la réalité.

Les problèmes de certains de nos quartiers ne sont plus ceux d'un nombre limité de territoires. Ce sont les problèmes que rencontrent de très nombreuses villes, puisque près de 17 millions de Français habitent des communes couvertes par un contrat de ville, même s'il ne s'agit, parfois, que d'un groupe d'immeubles posant des difficultés.

Aussi, comme j'ai eu l'occasion de l'indiquer devant votre commission des affaires sociales en juin dernier, le Gouvernement a la volonté de définir, d'orienter et de programmer une politique globale d'intégration urbaine. Bien entendu, parallèlement, nous devons aussi, très concrètement, remobiliser les acteurs de terrain, définir des objectifs clairs pour les associations et éviter des frustrations dues à des effets d'annonce mal compris.

Sur le plan budgétaire, l'une des difficultés de l'exercice vient, aujourd'hui, de ce que le programme national d'intégration urbaine, dont M. Jean-Claude Gaudin nous a

parlé voilà un instant, n'a pas eu le même calendrier que le projet de loi de finances pour 1996. Ce budget « ville et intégration » est donc un budget charnière. Vous l'avez vous-même qualifié, monsieur Paul Blanc, de phase de transition.

L'évolution de ce budget peut se constater à deux niveaux, comme l'a rappelé M. Jean-Claude Gaudin.

Le premier niveau est l'effort financier de l'Etat en matière de ville, l'effort « ville » de la nation, tous ministères confondus, consacré à la politique de la ville et au développement social urbain.

Ces crédits s'élèveront, en 1996, à 8 843 millions de francs, ce qui représente une augmentation de 6,5 p. 100 par rapport à 1995, illustrant ainsi la priorité que nous donnons à la lutte contre l'exclusion urbaine.

Si l'on s'en tient aux seuls crédits spécifiques du ministère de la ville, soit 1 472 millions de francs, leur montant en autorisations de programme et en dépenses ordinaires croît également de façon significative, de 4,3 p. 100. Ces crédits spécifiques constituent, néanmoins, le cœur de la politique de la ville, car ils permettent d'initier les programmes et d'accompagner leur mise en œuvre.

Pour autant, ces chiffres globaux ne sont pas très significatifs. Aussi, permettez-moi de les détailler et d'éclairer nos véritables choix budgétaires.

Tout d'abord, les crédits du titre III - Moyens des services - sont en légère diminution, par souci de participer à l'effort de réduction des déficits publics demandé à tous.

S'agissant des crédits du titre IV - Interventions en fonctionnement - un effort est prévu en matière de prévention de la délinquance, en particulier celle des mineurs, conformément à votre souhait, monsieur Marini. J'ai d'ailleurs pu constater l'importance de l'action qui est menée à cet égard dans votre ville. Vous savez toute l'importance que le Gouvernement attache à ce problème. J'ai la conviction, en effet, que nous devons protéger les groupes et les personnes les plus fragiles, les plus vulnérables, de nos quartiers, je pense à la cellule familiale et à l'enfant.

Permettez-moi de vous donner deux exemples de notre effort budgétaire. D'une part, les crédits destinés à la prévention de la toxicomanie passeront de 15 millions de francs à 50 millions de francs en 1996. D'autre part, grâce à une mesure nouvelle de 20 millions de francs, les opérations ville-vie-vacances seront financées tout au long de l'année 1996. S'agissant de ce dispositif, qui a été, hélas ! peu efficace dans le département dont vous êtes l'élu, monsieur Paul Blanc, les procédures seront réexaminées, M. Jean-Claude Gaudin l'a souligné voilà quelques instants. Le financement de ces opérations tout au long de l'année 1996 est la conséquence de la décision prise par le conseil des ministres, le 21 juin dernier.

Ce dispositif me paraît irremplaçable, quelles que soient les situations de carence, d'ailleurs rares, qui ont pu exister en 1995. Cet été, il concernait, en effet, plus de 620 000 jeunes. Ce dispositif est désormais conforté. C'est un sujet sur lequel travaille la délégation interministérielle à la ville, qui est animée de main de maître par M. Francis Idrac.

Mais il faut aller plus loin. Je souhaite développer, à l'avenir, des projets de vacances associant plus étroitement les familles et impliquant une liaison plus forte entre les adultes accompagnateurs et les jeunes.

Des vacances familiales, c'est aussi, très concrètement, le droit à la normalité urbaine.

Enfin, l'accroissement des dépenses en capital du titre VI consacre l'importance que nous entendons donner à l'investissement, c'est-à-dire à la préparation de l'avenir.

Pour soutenir le développement social urbain, nous disposerons de plus de 526 millions de francs : 416 millions de francs au chapitre 67-10 - je rappelle que les crédits du Fonds social urbain passent de 100 millions de francs à 250 millions de francs - et 100 millions de francs au chapitre 9 du Fonds d'aménagement régional pour l'Île-de-France.

Nous engagerons ainsi, dès 1996, des opérations d'intégration urbaine résultant des deux appels d'offres en matière d'habitat et d'éclairage public, lancées dans le cadre de la charte « Partenaires pour la ville » signée avec les professionnels du bâtiment et des travaux publics.

Ces projets ont un double objectif.

Il s'agit, d'une part, de modifier l'urbanisme et le cadre de vie des banlieues, sans avoir recours aux grands projets urbains. Il s'agit, d'autre part, d'offrir des emplois, une formation, c'est-à-dire une perspective, aux habitants des banlieues à l'occasion de ces travaux.

Les dépenses fiscales et les compensations prises en charge par l'Etat sont en très forte augmentation : elles approchent 500 millions de francs. C'est une des conséquences directes des dispositions de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février dernier. Nous y reviendrons.

Mais l'Etat ne peut pas tout faire. Il n'en a d'ailleurs pas les moyens juridiques et financiers.

Les collectivités locales sont les partenaires naturels et indispensables de la politique de la ville. Mais, pour être naturelle, cette collaboration n'est pas toujours facile, s'agissant le plus souvent de communes sans grands moyens financiers. Je sais tout l'intérêt que votre Haute Assemblée accorde à ces problèmes. Je pense notamment au département de Seine-Saint-Denis, M. Christian Demuynck ayant eu l'occasion, à plusieurs reprises, d'aborder les difficultés que rencontrent les villes qui n'ont pas de contrat de ville, notamment Noisy-le-Grand ou Neuilly-Plaisance.

L'une des réponses à cette difficulté se trouve dans la réforme de la dotation globale de fonctionnement, la DGF, réalisée par la loi du 31 décembre 1993 qui a amorcé une réelle péréquation au sein de cette dotation, notamment au profit des communes urbaines en difficulté. Il s'agit de la dotation de solidarité urbaine, la DSU.

La DSU progressera de façon importante en 1996, compte tenu de l'indexation retenue pour la DGF - 3,5 p. 100 - dans le cadre du pacte de stabilité, et pourrait avoisiner les 2 milliards de francs.

M. Dominique Perben travaille actuellement sur cette évolution de la DGF, sur les critères d'éligibilité aux diverses dotations d'aménagement et sur le Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France. Ces dossiers relèvent, bien entendu, de sa compétence, mais M. Jean-Claude Gaudin et moi-même lui avons fait part de nos propres réflexions sur la solidarité financière nécessaire en direction des communes les plus pauvres. Je suis persuadé que M. Jean-Pierre Fourcade sera particulièrement attentif sur ce point.

Telles sont donc les grandes lignes de mon projet de budget. Cependant, mon propos serait bien évidemment incomplet si je n'évoquais pas le programme national d'intégration urbaine, le PNIU. Evoquer ne veut pas dire

présenter, car ce PNIU, nouvel ou futur intitulé, sera présenté par le Premier ministre lui-même dans les toutes prochaines semaines.

Ce plan, je l'ai dit, est déjà pour partie pris en compte dans le présent projet de budget. Aussi, vous me permettez d'en rappeler très succinctement les orientations. En effet, il s'agit moins de créer de nouveaux instruments car, en cette matière, si j'ose dire, la boîte à outils est bien garnie. Nous voulons concentrer nos efforts, notamment budgétaires, et nos dispositifs sur les préoccupations quotidiennes des habitants des quartiers. Nous voulons rendre efficace la politique de la ville.

C'est sur la perception très concrète de nos actions que sera jugée l'action du Gouvernement, pas sur les chiffres, pas sur les milliards de francs !

La première orientation, c'est la création d'activités économiques, et donc la création d'emplois. Nous le savons tous, mesdames, messieurs les sénateurs, le meilleur programme social, c'est l'emploi, la meilleure intégration, pour un jeune, c'est sa première fiche de paie. Dans ces quartiers, où les problèmes de notre société sont portés à l'extrême, où le chômage est endémique et touche souvent plus de 60 p. 100 des jeunes, avec ce que cela suppose, à terme, comme dérive individuelle et comme désocialisation, notre action doit être particulièrement vigoureuse.

Mais la politique de la ville ne peut plus être une simple politique sociale répondant aux carences de l'aménagement urbain. Elle doit aussi être pleinement une politique économique.

En cela, notre programme s'inscrit directement dans le cadre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, laquelle a créé les zones de redynamisation urbaine, les ZRU, qui concernent aujourd'hui 470 quartiers.

Toutefois, cet effort doit être encore accru, afin de faire bénéficier de ces dispositions non seulement les entreprises qui viennent de s'implanter, mais aussi les commerçants et les artisans qui ont pu résister, qui ont pu rester, et qui constituent souvent les dernières vigies sociales des quartiers.

Pour les territoires les plus en difficulté, il pourra s'agir d'une aide fiscale importante, inspirée de ce qui a été réalisé dans les zones d'entreprises.

La deuxième orientation, c'est le renforcement, voire le retour des services publics dans les quartiers. Beaucoup de mesures utiles ont déjà été prises, comme vous avez bien voulu l'indiquer dans votre rapport, monsieur Gérard Larcher. Je pense aux avantages en termes de carrière ou de bonification indiciaire dont bénéficient les agents affectés dans les banlieues. Ces mesures concernent, désormais, plusieurs milliers de fonctionnaires d'Etat ou de fonctionnaires territoriaux. Je pense encore à l'accroissement de l'effectif du service national « ville », le nombre de jeunes appelés étant passé de 5 700 à la fin de 1994 à plus de 6 400 en septembre dernier. Nous voulons voir ce dispositif se développer encore dans les années à venir.

Mais c'est désormais, avant tout, l'adaptation des services publics - de tous les services publics, comme l'a rappelé le Premier ministre, et pas seulement de la police - qui me paraît être la clé de l'amélioration de la vie dans les quartiers difficiles. Dans le budget pour 1996, plus de 100 millions de francs seront consacrés à cette politique avec, notamment, la création de plates-formes de service public.

La restructuration des quartiers constitue notre troisième objectif, et c'est le plus visible dans notre budget.

Ces quartiers périphériques souvent mal « ficelés » ont été, en effet, conçus pour remplir une seule fonction : le logement, qui faisait défaut dans une société de plein-emploi.

Aujourd'hui, leurs habitants veulent y trouver des services ainsi que des possibilités de travail, d'éducation, de formation et de loisirs. Il doit s'agir de quartiers à part entière, comme l'a souligné M. Jean-Claude Gaudin. Les habitants de ces quartiers veulent bénéficier d'une architecture conforme à leur aspiration. Il s'agit donc là d'un véritable droit à l'urbanité. Ce sont les raisons pour lesquelles notre budget a plus particulièrement mis l'accent sur les investissements qui peuvent être réalisés sans attendre l'adoption de l'ensemble du PNIU.

Notre dernier objectif, c'est accroître l'efficacité sur le terrain des acteurs de la politique de la ville, notamment des associations, en accélérant les circuits de paiement de leurs subventions.

L'année 1995 a vu la mise en place, auprès des préfets, du Fonds d'intervention pour la ville, le FIV. Il permet de réunir sur deux lignes budgétaires des actions qui étaient auparavant financées sur onze lignes réparties dans près d'une dizaine de ministères. C'est une première étape.

Parallèlement, j'accorde, comme vous-mêmes, messieurs Gérard Larcher et Paul Blanc, la plus grande attention aux difficultés financières que rencontrent les associations, qui sont un élément essentiel - nous l'avons rappelé - de notre politique d'intégration urbaine et sociale. Je veux rendre hommage au dynamisme de ces personnes dont on ne parle presque jamais, qui sont au service de leurs concitoyens.

Toutefois, ces associations sont fragiles. C'est pourquoi, conformément à leur demande constante et répétée depuis plusieurs années, le PNIU devra leur assurer des perspectives pluriannuelles en contrepartie de contrats d'objectifs, plus particulièrement pour les petites associations. Vous le voyez, ces mesures ne constituent pas des annonces faites après un incendie, ce sont des solutions financières concrètes, ce sont des moyens efficaces.

Mesdames, messieurs les sénateurs, s'il n'existe pas de budget parfait, celui-ci prétend du moins à la cohérence.

Il est cohérent - et je peux vous rassurer sur ce point, monsieur le rapporteur spécial - parce qu'il s'inscrit dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire, la ville étant d'ailleurs rattachée à ce ministère dirigé par mon collègue M. Jean-Claude Gaudin, dont l'expérience, la compétence et le rayonnement régional,...

M. Emmanuel Hamel. National ! Nous espérons même qu'il va croître ! *(Sourires.)*

M. Eric Raoult, *ministre délégué.* ... montreront dans les mois et les années qui viennent tout l'intérêt de ce rattachement.

Il est cohérent, parce qu'il préfigure certaines dispositions du PNIU.

Il est cohérent, enfin, parce qu'il marque, après une première remise en ordre de la politique de la ville entreprise par notre prédécesseur Mme Simone Veil à travers les contrats de ville, une nouvelle étape pour rendre plus efficace et plus compréhensible pour nos concitoyens la politique de la ville, une politique pour la cité des années 2000, que vous amorcerez en adoptant ce projet de budget pour 1996. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

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

Mme Anne-Marie Couderc, *ministre délégué pour l'emploi.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous présenterai maintenant le fascicule budgétaire de l'intégration, à la place de M. Jacques Barrot, retenu actuellement à l'Assemblée nationale pour l'examen du projet de loi autorisant le Gouvernement à réformer la protection sociale.

Les crédits inscrits dans ce fascicule budgétaire s'élèvent à 29 913 millions de francs après le vote de l'Assemblée nationale.

A la fin de la procédure budgétaire, les crédits seront regroupés avec le fascicule solidarité entre les générations sur lequel vous vous êtes prononcés vendredi dernier, à l'exception d'un ensemble de 531 millions de francs relatifs aux centres d'hébergement pour les réfugiés, à la lutte contre la toxicomanie et aux interventions de l'Etat pour la population et les migrations, qui sera administré par le ministère de l'aménagement du territoire et de l'intégration.

L'ensemble des crédits inscrits au fascicule de l'intégration progresse de 19,4 p. 100. Ce simple taux indique à lui seul que la priorité du Gouvernement est de faire face aux situations de détresse, telle qu'elles viennent de vous être décrites.

Le projet de budget oriente cette volonté selon deux axes : d'une part, le revenu minimum d'insertion et, d'autre part, les actions en faveur des plus démunis ; je vous préciserai ces dernières avant de vous dire un mot des diverses politiques à la charge de notre ministère.

La part la plus importante du budget est constituée par les crédits affectés au financement du revenu minimum d'insertion. Ces derniers atteignent 23 milliards de francs, dont près du quart concerne des dépenses nouvelles par rapport à la loi de finances initiale de 1995. Compte tenu du collectif budgétaire de 1995, la progression projetée est de 4,5 p. 100.

Le nombre de foyers bénéficiaires du RMI avoisine le million. Bien que la progression du nombre des RMIstes se soit ralentie et qu'au 30 juin son rythme annuel ait été pour la première fois inférieur à 10 p. 100, ce cap sera très prochainement dépassé. La moitié des foyers bénéficiaires ne dispose pas - il faut le savoir - d'un logement autonome.

Nous ne pouvons plus tolérer une telle progression ; nous ne pouvons plus nous contenter de secourir ; nous devons nous préoccuper d'intégrer davantage.

Je note avec satisfaction que les crédits annuels d'insertion des départements sont maintenant consommés. Cependant, une vingtaine de départements conservent des reports importants des années antérieures. La consommation de ces reports devrait pouvoir être assurée par un étalement sur deux ou trois ans.

M. Paul Blanc, *rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.* J'espère bien qu'ils seront consommés !

Mme Anne-Marie Couderc, *ministre délégué.* Pour ma part, je m'attacherai à mettre les moyens de l'Etat au service du retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI, ce qui concerne actuellement plus de 200 000 personnes, hors stages de formation.

Les trois quarts d'entre eux accèdent à un emploi aidé par l'Etat. Ainsi, plus de 23 p. 100 des titulaires de contrats emploi-solidarité sont des anciens bénéficiaires du RMI. En outre, nous avons fixé pour objectif à l'ANPE d'attribuer le quart des contrats initiative emploi aux bénéficiaires du RMI. J'ai d'ailleurs eu tout à l'heure l'occasion de développer ces points devant la Haute Assemblée.

Nous sommes décidés à aller plus loin.

J'observe que la différence de coût entre un contrat d'emploi consolidé et le revenu minimum d'insertion est faible : elle est de l'ordre de 5 000 francs par contrat et par an. Nous réfléchissons donc actuellement à des formules qui permettraient des recrutements de titulaires de RMI sur des contrats emplois consolidés pour créer de nouveaux emplois, pour développer de nouveaux services et pour bâtir ainsi de vrais parcours d'insertion. C'est ainsi que nous pourrions répondre aux préoccupations exprimées notamment par MM. Jean-Claude Gaudin et Eric Raoult quant aux problèmes des quartiers.

Toutes les mesures que je serai conduite à prendre en matière de RMI le seront en étroite concertation avec les élus locaux. L'été dernier, M. Raoult et le président de l'association des présidents de conseils généraux ont lancé une enquête sur le fonctionnement du RMI. Elle est maintenant achevée, et M. Puech vient de proposer d'en analyser les résultats. Nous aurons là une source de renseignements tout à fait précieuse.

Le revenu minimum d'insertion ne suffit malheureusement pas à régler les problèmes des personnes les plus démunies.

Dans ce domaine, je tiens à signaler l'importance des crédits ouverts pour les centres d'hébergement.

Les crédits des centres d'hébergement et de réadaptation sociale atteindront 2,2 milliards de francs et augmenteront donc de 4,3 p. 100, ce qui permettra de créer plus de 500 places nouvelles qui s'ajouteront aux 659 places créées en 1995.

En outre, nous pourrions lancer un plan pluriannuel de rénovation de ces centres, qui complètera l'effort de 100 millions de francs supporté par le budget du logement au titre du logement d'urgence.

Quant aux centres d'hébergement pour les demandeurs d'asile, dont les crédits ont été prévus au même chapitre, ils restent administrés par le ministère chargé de l'intégration. Le Gouvernement prévoit la création de 300 places supplémentaires.

Sur le même chapitre 46-23 s'imputent, pour un montant total d'un milliard de francs, l'aide médicale et l'aide sociale aux personnes sans domicile permanent et relevant à ce titre de la solidarité nationale.

Un deuxième volet des actions en faveur des personnes les plus démunies est constitué de programmes de lutte contre l'exclusion *stricto sensu*. Leurs crédits augmentent de 32 p. 100 et sont portés à 715 millions de francs.

Au-delà des crédits du fonds d'aide aux jeunes, des politiques classiques menées avec les associations caritatives, je voudrais appeler votre attention, mesdames, messieurs les sénateurs, sur les mesures d'urgence financées sur cette enveloppe et conduites par mon collègue M. Xavier Emmanuelli.

Pour faire face à la progression de l'exclusion dans notre pays, notamment du nombre des personnes sans domicile fixe, le Gouvernement a sensiblement renforcé, au cours des dernières années, les moyens du « plan hivernal d'accueil ».

Mais l'objectif est désormais qu'un tel dispositif soit pérennisé le plus possible tout au long de l'année.

Cela passe par le maintien toute l'année, de façon adaptée, de nombreuses places d'accueil, lesquelles ne sont actuellement ouvertes qu'en période hivernale.

Par ailleurs, les conditions de l'accueil doivent être améliorées. L'accueil dans des grands centres, de type asiles de nuit, souvent très inadaptés, doit être repensé. Les locaux doivent être réhabilités. Ils doivent être conçus

pour favoriser l'autonomie des personnes et adaptés à la diversité croissante des publics - jeunes, femmes seules ou avec enfants, familles, etc. Les personnels d'accueil doivent en conséquence être formés.

Il importe aussi d'aller au-devant des personnes à la rue, d'où la nécessité de généraliser progressivement, dans les grandes agglomérations, des dispositifs de type « Samu social », comme il s'en est déjà créé à Paris, Lyon, Lille, Strasbourg, Marseille et dans les départements de la région parisienne.

On observe également une tendance à la généralisation des centres d'accueil de jour, de type « boutiques de la solidarité », où les personnes démunies peuvent trouver à tout moment un accueil et divers services, tels que des boîtes aux lettres, des machines à laver, des consignes, une aide à l'accès aux droits et aux soins. L'objectif de la nouvelle campagne hivernale est qu'au moins un centre de jour soit créé au chef-lieu de chaque département.

Le développement de l'accès aux soins exige aussi la multiplication des permanences médico-sociales ainsi que l'accueil dans les centres d'accueil, tout au long de la journée, des personnes malades dont l'état de santé ne nécessite pas une hospitalisation.

Enfin, la mise en place d'équipes capables d'assurer à l'échelle des grandes agglomérations une véritable fonction d'accueil, d'information et de coordination, ainsi qu'une fonction de régulation de l'ensemble du dispositif d'accueil requiert aussi un renforcement considérable des moyens dévolus à l'urgence sociale.

J'en viens maintenant à l'exposé de quelques politiques structurelles imputées sur le fascicule de l'intégration et qui sont représentatives de la variété des actions dont nous avons la charge.

Je mettrai brièvement l'accent sur trois points : la formation des travailleurs sociaux, la lutte contre la toxicomanie et le financement d'associations d'accueil des objecteurs de conscience.

La formation des travailleurs sociaux représente un investissement de fond, un investissement humain dont l'action sociale de l'Etat a besoin.

Dans son discours devant le Conseil économique et social, le 12 juillet dernier, M. le Premier ministre a rappelé l'importance des travailleurs sociaux. Ces travailleurs doivent se préparer à un élargissement de leurs compétences, puisque la lutte contre l'exclusion acquiert des dimensions nouvelles : elle touche à l'emploi, à l'urbanisme et à bien d'autres domaines, ainsi que l'ont rappelé mes collègues MM. Gaudin et Raoult.

A la suite du rapport d'évaluation sur les écoles de travailleurs sociaux remis en avril, le Gouvernement est décidé à clarifier le rôle des diverses professions et à réfléchir sur leur avenir et leur formation. C'est pourquoi je me réjouis que, malgré l'effet de rigueur budgétaire, les crédits restent à un niveau élevé : 490 millions de francs pour le fonctionnement des centres et 85 millions de francs pour les bourses.

Un deuxième volet très important est constitué par des programmes de lutte contre la toxicomanie.

Mesdames, messieurs les sénateurs, M. Jacques Barrot vous a présenté les actions sanitaires et sociales dans ce domaine, vendredi dernier. Il est donc naturel que je vous dise un mot de la prévention et de l'insertion, bien que ces actions soient de la responsabilité de MM. Gaudin et Raoult.

Cette prévention passe par l'attention aux publics en difficulté. Il faut accueillir les jeunes, soutenir leurs familles et, pour cela, multiplier les points d'écoute, qui sont au nombre de vingt-six.

De la même manière il est souhaitable de créer un point d'écoute dans chaque ville de plus de 50 000 habitants. Le Gouvernement entend aussi sensibiliser davantage, en les formant, non seulement les éducateurs et les personnels de l'éducation nationale, mais encore les gardiens d'immeuble, les ilotiers, etc. Les crédits consacrés à la toxicomanie passent de 14,6 millions de francs à 50 millions de francs.

Pour terminer et pour vous rappeler la variété des tâches confiées à ce ministère, j'ajouterai quelques mots sur les associations prenant en charge les objecteurs de conscience.

Les dépenses sont avancées par les organismes d'accueil et remboursées par l'Etat.

Les délais de paiement sont longs, puisqu'ils avoisinent quinze mois, en moyenne. Cette situation résulte des augmentations brutales et successives du nombre des objecteurs de conscience ; ainsi, les augmentations observées en 1992 et en 1993 sont à l'origine d'un déséquilibre dans le financement du dispositif de prise en charge.

Aussi le chapitre correspondant a-t-il été doté de 300 millions de francs, ce qui devrait permettre la prise en charge de cette catégorie d'appelés dont l'effectif - 11 900 - bien qu'en augmentation, s'accroît moins vite que par le passé.

J'estime que la réforme envisagée des formes civiles du service national devrait permettre de poser les bases durables d'une gestion pleinement satisfaisante de ces personnels, dont la responsabilité ne devrait pas incomber au ministère chargé des affaires sociales.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation, et **M. Gérard Larcher**, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. Tout à fait !

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Mesdames, messieurs les sénateurs, les excellentes études de MM. les rapporteurs me dispensent d'aller plus avant et de donner plus de détails. D'ailleurs, nous aurons certainement l'occasion de répondre à vos observations et à vos questions.

J'espère cependant vous avoir montré brièvement que l'action sociale de l'Etat est bien l'une des priorités du Gouvernement.

Je regrette que les obligations constitutionnelles propres au vote des lois de finances et le changement de structure gouvernementale n'aient pas permis d'établir une présentation plus claire de cette action.

Toujours est-il que, comme l'ont rappelé MM. Jean-Claude Gaudin et Eric Raoult, la lutte contre l'exclusion figure bien au premier rang des priorités gouvernementales. Nous sommes tous très conscients de la gravité de la fracture sociale et de l'étendue des menaces qui pèsent sur notre société.

Ce projet de budget démontre la volonté politique de mener une action interministérielle tout à fait déterminée et cohérente et une action sur le terrain efficace. C'est ainsi que nous protégerons et aiderons nos concitoyens les plus démunis et assurerons leur intégration dans notre société. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

M. Philippe Marini, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, nous venons d'entendre trois exposés ministériels, fort brillants et fort documentés. Je ne peux vous présenter qu'un seul rapport de la commission des finances pour l'ensemble des crédits relatifs à l'intégration et à la politique de la ville.

Sans porter, bien entendu, aucun jugement sur les structures ministérielles passées et présentes, je dirai que, en tant que maire, il me semble que l'intégration et la politique de la ville vont fort bien ensemble et que le RMI en est une composante essentielle.

Les deux projets de budget que je vais vous présenter séparément ont une importance quantitative considérable.

Le projet de budget de l'intégration, tel qu'il est dans le fascicule budgétaire, comporte deux grands sous-ensembles : le RMI, d'une part, d'une trentaine de milliards de francs, et un certain nombre de crédits d'aide sociale, d'autre part, pour environ 7 milliards de francs.

Je vous renvoie naturellement, mes chers collègues, aux observations qui figurent dans mon rapport écrit. Je formulerai simplement quelques remarques sur des points particuliers.

En ce qui concerne le service national des objecteurs de conscience, je reprendrai les propos qu'a tenus Mme Couderc voilà un instant : ce sujet devrait être revu dans le cadre d'un véritable service civique national.

Par ailleurs, je salue les efforts tout particuliers accomplis pour l'accueil des toxicomanes, car il existe une réelle priorité budgétaire dans ce secteur.

Présentant ce projet de budget pour la première fois, je n'ai pu disposer du temps nécessaire pour réaliser les investigations qui s'imposeraient sur le fonds d'action sociale pour les travailleurs étrangers. Il ne s'agit pas strictement de crédits de l'Etat, mais leur volume est très important et les rapporteurs doivent les examiner.

Je voudrais surtout saluer l'action menée en ce qui concerne les centres d'hébergement et de réadaptation sociale, les CHRS. A la suite d'un rapport plein d'enseignements émanant de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances, cinq cents places supplémentaires ont été créées.

Cela me permet de souligner la très grande importance de l'accompagnement social. Le rôle des CHRS est, en effet, d'essayer de resocialiser des gens qui éprouvent de très grandes difficultés. Il s'agit non seulement d'établissements d'hébergement, mais également, et surtout, d'établissements de compréhension et d'intégration sociales.

Enfin, s'agissant des crédits d'aide sociale classique, j'évoquerai l'insertion par l'économique.

C'est sans doute un domaine fort important en tant que tel, mais il faudrait s'interroger sur l'efficacité des dispositifs mis en place et exercer des contrôles plus attentifs. Un coût de 76 000 francs par poste de travail me semble, en effet, assez élevé.

Naturellement, madame, messieurs les ministres, l'essentiel de mes remarques sur l'intégration concernera le RMI.

Vous avez dit que la progression des crédits affectés au RMI était considérable. C'est exact, puisqu'ils augmenteront, de 1995 à 1996, de 19 p. 100. C'est l'un des taux d'augmentation les plus élevés de tout le budget de l'Etat !

Néanmoins, vous avez également évoqué la décélération de l'augmentation du nombre des bénéficiaires du RMI. Les quelques chiffres que vous avez cités ont permis de bien situer le débat. En ce qui me concerne, je ferai un commentaire de nature qualitative.

J'ai auditionné les magistrats de la Cour des comptes et les représentants des caisses d'allocations familiales qui gèrent le dispositif. J'ai également auditionné les enquêteurs de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances, afin de me faire une idée de l'évolution du dispositif du RMI.

On constate une évolution très importante du profil des RMIstes : un net rajeunissement, une régression des bénéficiaires isolés, une diversité beaucoup plus grande des situations concernées et même un accroissement du niveau de formation et de qualification. Bref, toutes les indications recueillies montrent que la population des RMIstes n'est plus seulement composée de personnes du quart monde ; elle comporte des gens d'origines et de capacités très différentes, d'où la très grande difficulté de l'insertion. On ne peut pas, en effet, raisonner de la même façon, selon que l'on adresse à quelqu'un de plus ou moins jeune ou de plus ou moins qualifié.

Le RMI devient un moyen de survie pour toutes les populations affaiblies par la crise. C'est une allocation de substitution universelle qui est attribuée - et c'est bien ! - de façon quasi automatique à tous ceux qui ne bénéficient pas d'autres moyens de subsistance. Mais cela suppose une analyse et sans doute une réforme, que j'évoquerai dans quelques instants.

En particulier, j'ai constaté - des collègues présidents de conseils généraux ont appelé mon attention sur ce point - que bien des allocataires âgés pourraient être des ayants droit du fonds national de solidarité. Mais ils ne bénéficient du RMI, parce que c'est l'allocation universelle de substitution et que son attribution est d'une grande automaticité.

Parmi les remarques qui ont été formulées à propos du RMI, deux d'entre elles ont particulièrement attiré l'attention de la commission des finances.

En premier lieu, le retard de consommation des crédits d'insertion par les départements remet en cause le copilotage par l'État et par le département.

Ce qui pose problème dans le RMI, c'est le « I », c'est-à-dire le processus d'insertion, car les responsabilités ne sont pas clairement définies.

Bien des départements - Mme le ministre y a fait allusion - éprouvent des difficultés à atteindre leur objectif de consommation de crédits d'insertion. Toutefois, en examinant les choses un peu dans le détail, j'ai eu parfois le sentiment que ces départements n'étaient pas nécessairement les moins attentifs aux problèmes d'insertion. Souvent, des actions qui émarginent aux crédits d'insertion sont quelque peu difficiles à analyser, car leur contenu est parfois de nature assez vague, il faut bien le reconnaître.

En second lieu, le faible taux de signatures de contrats d'insertion remet en cause l'esprit même de donnant donnant du dispositif. C'est donc dans ce domaine qu'il faut accomplir un effort.

C'est sur ces sujets que porte l'essentiel des observations de la commission des finances ; je vous les résumerai très brièvement.

La réforme du RMI nous paraît urgente et indispensable. Lors de la discussion de la loi cadre sur l'exclusion, nous allons être saisis d'une telle réforme. Bien entendu, je souhaiterais en savoir un peu plus sur l'état d'avancement des choses.

Pour nous, cette réforme doit comporter essentiellement cinq priorités.

Première priorité : il faut assurer un meilleur contrôle du dispositif. Il ne me semble pas que nous ayons un gisement d'économies énorme sur le RMI. Nous avons écouté, je vous le disais, un certain nombre de parties prenantes à ce dispositif ; nous avons lu le rapport de la Cour des comptes, qui évalue les indus - et non pas des fraudes - à 2 milliards de francs par an. Ces indus ne donnent lieu qu'à des recouvrements partiels. Certes, il existe des possibilités de meilleure gestion. Certes, les recouvrements de fichiers doivent être perfectionnés. Certaines questions de recoupement sont résolues, d'autres ne le sont pas encore, pour des raisons techniques qui vont être progressivement réglées.

Mieux contrôler le dispositif est, certes, une nécessité, mais ne nous faisons pas d'illusion sur l'importance du gisement de crédits que l'on retrouvera au terme de ces contrôles. Bien sûr, la caisse nationale des allocations familiales doit disposer des équipes nécessaires. Tout cela est affaire d'efficacité administrative et de bonne gestion des circuits publics.

Deuxième priorité de cette réforme indispensable : mettre fin à l'irresponsabilité en ce qui concerne les processus d'insertion. Aujourd'hui, le copilotage par l'État et le département, le dispositif compliqué des comités départementaux, qui sont trop nombreux et sans pouvoir de décision, le système des commissions locales d'insertion, qui sont des instances collectives chargées de statuer sur des cas individuels, me semblent avoir conduit à une déresponsabilisation générale des acteurs de l'insertion.

Pour la commission des finances, la solution résiderait dans la conclusion d'une véritable convention entre l'État et le département définissant des objectifs quantitatifs et qualitatifs et des mesures concrètes d'insertion, ce dispositif ayant vocation à se substituer aux programmes départementaux d'insertion dont le contenu est souvent purement formel. Nous aurions ainsi deux interlocuteurs - le préfet et le président du conseil général - une convention claire, avec des objectifs quantitatifs et qualitatifs, et point trop d'instances quasi parlementaires, avec les représentants de tous les milieux concernés, c'est-à-dire des vendeurs et des acheteurs de formation.

Troisième priorité qui doit comporter cette réforme du RMI : sortir de l'assistanat. J'y crois beaucoup, madame le ministre. Même en cas d'incapacité plus ou moins constatée à se réinsérer dans l'immédiat, socialement ou professionnellement, le bénéficiaire du RMI devrait au moins effectuer pour la collectivité quelques heures hebdomadaires de travail d'utilité sociale. C'est une nécessité à la fois psychique et sociale.

M. Alain Gournac. Absolument !

M. Jean Chérioux. Très bien !

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Cela suppose, bien entendu, que l'encadrement nécessaire soit mis en place. Les crédits d'insertion pourraient servir à financer une partie de ces dépenses d'encadrement.

Quatrième priorité : il faut diversifier le traitement social. Certaines catégories de bénéficiaires du RMI devraient être prises en charge par d'autres dispositifs : les personnes âgées de plus de 60 ans par le minimum vieillesse et les plus désocialisées par une aide sociale classique. On limiterait ainsi la dérive du RMI, qui est devenu l'allocation de substitution universelle.

Cinquième priorité - et je pense, madame le ministre, que vous serez sensible à cette orientation -, il faut créer une chaîne de l'insertion.

A l'heure actuelle, les crédits d'insertion des départements - les 20 p. 100 - sont souvent affectés aux structures de divers organismes chargés de l'insertion. Or ils faut absolument se préoccuper des publics à réinsérer - ils en ont grand besoin - plutôt que d'entretenir les structures et les gens qui sont censés s'en occuper, ce qui, à mon avis, se fait trop souvent.

M. Alain Lambert, rapporteur général. Comme c'est vrai !

M. Alain Gournac. Très bien !

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Je préconise que, dans le cadre d'une chaîne de réinsertion sociale, on envisage certaines dispositions visant à systématiser l'accès au service public de l'emploi des demandeurs de contrats, la mesure la plus facile d'accès aux RMIstes étant le contrat d'utilité sociale.

Mais, au-delà des priorités données aux RMIstes par certaines mesures, des pistes nouvelles devraient être explorées. Ainsi - j'y insiste - les crédits d'insertion pourraient être très utilement affectés pour partie aux dépenses d'encadrement des RMIstes dans les entreprises, en instituant un véritable parrainage dans l'entreprise tel qu'il existe dans les dispositifs pour les jeunes dans le cadre de la loi quinquennale pour l'emploi. Le moule juridique existe ! Cet encadrement permettrait d'amener les bénéficiaires du RMI jusqu'aux mesures pour les chômeurs de longue durée, telles que le contrat initiative-emploi.

Madame le ministre, il faut parvenir à réintégrer une partie des RMIstes dans le cycle économique des entreprises et ne pas considérer que la réinsertion ne doit s'effectuer que dans l'économie non marchande, les collectivités territoriales ou les associations.

Voilà, madame, messieurs les ministres, l'essentiel de notre message en ce qui concerne l'intégration et le RMI.

Sur la politique de la ville, bien que les problèmes soient immenses, je serai plus rapide, car il n'y a pas, me semble-t-il, de changement de nature entre le projet de budget de la ville de 1996 et celui de 1995.

J'ai relevé un effort tout à fait louable de rigueur budgétaire, monsieur le ministre délégué, avec une légère réduction des moyens de la délégation ministérielle à la ville, une diminution de certains crédits de fonctionnement ou affectés à des structures nationales associatives et une concentration plus grande des moyens sur l'investissement et sur des opérations bien identifiées sur le terrain.

Cela me semble relever - je n'en suis pas surpris, monsieur le ministre délégué - de la logique du « dépenser mieux ».

Je souhaite insister sur la prévention de la délinquance. J'ai noté que les opérations « ville, vie, vacances » vont remplacer les opérations « prévention été » et que les crédits concernés font plus que doubler, passant de 20 millions de francs à 46 millions de francs. Cet effort en matière de prévention de la délinquance des jeunes me semble absolument essentiel.

De même, je salue votre volonté de réorienter les procédures contractuelles vers l'investissement.

Les principales observations que je tiens à formuler sur la politique de la ville sont au nombre de six. Naturellement, j'attends, comme tout le monde, avec grand intérêt de connaître le programme national d'intégration urbaine.

En premier lieu, je l'ai déjà dit, je me félicite de l'effort de rigueur et de redéploiement.

En deuxième lieu, j'insiste sur la nécessité absolue de mettre au premier rang de nos préoccupations la prévention de la délinquance des mineurs. Mais, à cet égard, tout ne dépend pas de vous, madame, messieurs les ministres ; beaucoup dépend aussi d'autres ministres, en particulier du garde des sceaux, par exemple en ce qui concerne le nombre de juges pour enfants, insuffisant pour assurer à la justice, notamment à la justice de proximité, un bon fonctionnement.

A constater le taux de présentation des délinquants mineurs au juge pour enfants, qui est extrêmement faible, voire dérisoire, voire anecdotique, on ne peut que conclure que certaines choses ne vont pas dans les relations entre la police et la justice, voire dans la loi elle-même.

La loi sur l'éducation judiciaire de la jeunesse, l'ordonnance de 1945, tout cela doit faire l'objet, me semble-t-il, en fonction de la très grande mutation de la société que nous avons connue depuis cette époque, d'un réexamen fondamental que j'attends, pour ma part, dans le cadre des mesures - loi-cadre, programme national - que vous nous avez annoncées.

En troisième lieu, toujours au regard de la lutte contre le sentiment d'insécurité et contre les dérives auxquelles il conduit, je tiens à affirmer que, pour irriguer les quartiers par les nécessaires moyens de maintien de l'ordre, il faut absolument développer les polices de proximité. Or, on ne pourra le faire correctement que si l'on met enfin au point le statut des polices municipales.

Je tenais à le rappeler dans cette enceinte, car c'est important, me semble-t-il, si l'on veut faire de l'ilotage et avoir une bonne complémentarité des différents moyens de police et de maintien de l'ordre.

En quatrième lieu, s'agissant du logement, je veux insister sur la mise en place systématique de conférences communales du logement, dont le principe résulte de la circulaire d'avril 1994 de M. Hervé de Charette.

En ce qui concerne la diversité du logement, je me réjouis que l'article 9 du projet de loi de finances pour 1996 exonère les quartiers sensibles au titre de la politique de la ville du paiement de surloyers. Cela me semble cohérent.

En effet, si l'on veut favoriser la diversité de l'habitat et aller à l'encontre de la constitution de ghettos, il faut inciter des personnes ayant des niveaux de revenus différents à habiter dans ces quartiers dits sensibles.

Il faut rendre à ces quartiers la considération qu'ils méritent et, pour cela, il faut inciter à la diversification de l'habitat.

En cinquième lieu, s'agissant de la revitalisation économique, j'attends, madame, messieurs les ministres, le programme national d'intégration urbaine. J'observe toutefois que vous vous orientez d'ores et déjà très judicieusement vers une politique d'extension des zones de défiscalisation.

En effet, s'il est vrai qu'il y a, dans les quartiers défavorisés, quelques commerces, qu'il faut d'ailleurs s'efforcer de faire vivre et de développer, il y a fort peu d'activités susceptibles d'engendrer des emplois et d'employer les habitants, en particulier les jeunes, du quartier même. Les zones d'activités se situent en général à l'extérieur et non pas dans des banlieues conçues exclusivement pour l'habitation.

Il faut donc définir des zones d'activités susceptibles de faire l'objet des mesures d'incitation fiscale dont on nous a indiqué le principe et qu'il reste à mettre en œuvre.

Enfin, s'agissant de l'emploi, j'espère que le programme national d'intégration urbaine consacrerait la notion d'emploi d'utilité sociale pour des salariés du secteur non marchand jusqu'aux personnes morales chargées d'un service public.

Mais j'espère aussi - je reviens là à un propos que je tenais sur le RMI, car tout cela est naturellement lié - que l'on aidera l'emploi des personnes en difficulté dans les entreprises par des dispositifs d'encadrement, voire de parrainage.

Sur tous ces sujets, madame, messieurs les ministres, j'attends, bien entendu, avec beaucoup d'intérêt et de confiance les initiatives dont vous vous apprêtez à faire part au Parlement.

Cette confiance que j'exprime ne peut que traduire l'avis favorable de la commission des finances de la Haute Assemblée à l'adoption du projet de budget qui nous est présenté. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan, pour la ville. Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, je ne ferai pas d'emprunt à André Chénier pour dire le plaisir que j'ai à saluer M. Jean-Claude Gaudin. J'évoquerai simplement un souvenir.

Lors de la préparation du rapport sur la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, la commission spéciale était allée visiter certains quartiers de Marseille à l'invitation de M. Gaudin. Les deux jours que nous avons passés là-bas ensemble nous ont permis de mesurer combien la ville était partie intégrante de l'aménagement du territoire.

Quant à M. Eric Raoult, puisqu'il me revient de rapporter sur la ville, je sais, pour être allé sur le terrain avec lui, cet été, à Mantes-la-Jolie, qu'il est aussi mauvais que moi au tir à l'arc, ce qui me rassure ! (*Sourires.*)

Après les observations que vient de faire le rapporteur spécial de la commission des finances, je ne m'attarderai pas sur la description de l'effort financier de l'Etat consacré à la politique de la ville ; il dépasse 8,84 milliards de francs et croît de plus de 6 p. 100 entre 1995 et 1996.

Si le rapporteur de la commission des finances a parlé de continuité - je parlerai aussi de solidification et de sélection d'un certain nombre d'actions, pour m'en réjouir - je constate que la politique de la ville, en fait, ne manque pas de moyens, mais, en même temps, que l'administration a procédé à un certain nombre de modifications de la nomenclature, prenant ainsi en compte les observations émises par la Cour des comptes. Nous pouvons lui donner acte de cette amélioration.

Je constate cependant que certaines des remarques faites par les magistrats de la Cour pourraient être nuancées.

Si je considère, en effet, qu'il est nécessaire d'opérer un recentrage de la dotation de solidarité urbaine, la DSU, au profit des quartiers les plus défavorisés, j'estime, toutefois, qu'il n'est pas illégitime qu'à titre préventif une fraction de la DSU soit versée à des cités qui ne relèvent pas *stricto sensu* de la géographie de la politique de la ville, pour éviter qu'elles n'y basculent un jour.

D'ailleurs, je partage sans réserve l'avis du Conseil national des villes, exprimé le 20 octobre dernier : il ne peut y avoir de politique de quartier que dans le cadre

d'un véritable projet de ville où les quartiers en difficulté retrouvent leur place, participant ainsi à une ambition d'ensemble, et ne se trouvent pas enfermés dans leurs propres limites, qui deviennent, en quelque sorte, les limites d'un cercle qu'ils ne pourraient pas franchir.

D'un point de vue global, j'estime, comme le Conseil national des villes, que les aides de l'Etat doivent être pluriannuelles et qu'il convient, en conséquence, de contractualiser au maximum les crédits, notamment ceux qui sont consacrés aux structures associatives.

Du point de vue financier comme du point de vue politique, la politique de la ville doit non pas être sujette à une mode, mais bel et bien s'inscrire dans une optique à moyen et à long terme. De ce point de vue, j'aimerais recueillir de votre part un certain nombre d'assurances, madame, messieurs les ministres.

Mais venons-en à l'examen - presque déjà au bilan - des cinq priorités fixées, voilà près de deux ans, par le comité interministériel de la ville, à savoir le chômage, l'école, les services publics, la prévention de la délinquance et le logement.

Je commencerai par la réduction du chômage.

On a tenté, à plusieurs reprises, de créer des emplois en favorisant l'installation d'entreprises dans les zones sensibles.

A cette fin la LOV, la loi d'orientation pour la ville, de 1991, dont j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur devant la Haute Assemblée, prévoyait une exonération de taxe professionnelle. Ce texte - je le rappelle - avait été examiné par le Parlement dans l'urgence. Or, quatre ans après, quarante-sept entreprises seulement - je dis bien « quarante-sept » - ont utilisé l'exonération de taxe professionnelle prévue par la LOV.

J'aimerais connaître, messieurs les ministres, les remarques que vous inspire ce chiffre terrifiant par sa modestie, afin que nous puissions réfléchir à la mise en place du dispositif contenu dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui prévoit que les entreprises qui s'installent dans ces zones de revitalisation urbaine bénéficient d'une exonération de la taxe professionnelle, de la réduction des droits de mutation et s'agissant des PME, d'un régime accéléré d'amortissement des immeubles acquis.

Dans une réponse à M. Pierre Cardo, en août dernier, M. le ministre délégué évoquait la refonte du décret de février 1993 et s'engageait à ce qu'il soit publié pour la fin de l'année. Ce délai pourra-t-il être tenu ou est-il « glissant » ?

Nous aimerions porter ce texte à la connaissance de chacun et pouvoir, au niveau de chacun des départements, y réfléchir et explorer plus avant la réinsertion par l'économique, étant entendu qu'il ne faut pas enfermer dans ces quartiers ceux qui, y habitant, seraient aussi, en quelque sorte, amenés à y travailler et à ne travailler que dans ces quartiers.

Il y aura une véritable réflexion à mener dans les semaines à venir.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Tout à fait !

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. Les entreprises d'insertion ont employé 16 000 personnes en 1994 et 1995, soit l'équivalent de 10 000 postes à temps plein. Pour en suivre quelques-unes avec attention, je puis dire que, malgré un certain nombre de difficultés, certaines font du très bon travail d'insertion et de réinsertion.

Il est parfois un peu facile de brocarder certains chantiers d'insertion ! Personnellement, je me fais souvent leur défenseur, car, s'ils n'ont pas toujours immédiatement une logique économique, ils aident, en tout cas, à réapprendre à vivre avec les autres,...

M. Alain Gournac. Eh oui !

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. ... à se lever le matin, à venir dans une tenue correcte, à prendre à manger, à parler, à partager. Cela s'appelle la vie en société !

Nous avons fait de la réduction de la fracture sociale notre priorité : cette réduction passe, d'abord, par la réunion d'hommes autour d'un projet. C'est avec beaucoup de respect qu'il nous faut regarder un certain nombre d'expériences, en comprenant qu'il y a des tâches qui permettent de se retrouver et de réduire les fractures aux sens étymologique et osseux du terme.

M. Alain Gournac. Très bien !

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. Nous avons progressé - je ne dispose naturellement que d'un bilan partiel - en termes d'emploi dans un certain nombre de départements en direction de ces quartiers, avec la création du contrat initiative-emploi. Il faut continuer et approfondir là encore la prospection et la réflexion.

En ce qui concerne l'école, 3 000 postes d'enseignant - oui : 3 000 - ont été créés en deux ans dans les ZEP. En outre, le ministère de l'éducation nationale a cherché à harmoniser la carte des zones d'éducation prioritaires avec celles qui sont visées dans les contrats de ville.

Je souhaite que cet effort d'harmonisation soit poursuivi en notant cependant qu'il convient d'être très vigilant pour éviter que le classement en zone d'éducation prioritaire ne conduise à déplacer les problèmes.

Dans le département des Yvelines, le cas du collège de Rosny-sur-Seine, qui est sorti médiatiquement des limites départementales, démontre que le déplacement des problèmes d'un endroit, Mantes-la-Jolie, en direction d'une plus petite commune n'est pas sans créer de difficultés. Dans de tels cas, il faut bien préparer ces déplacements, notamment avec les responsables des établissements et avec ceux qui y assurent l'encadrement et la pédagogie.

Je me félicite également que la situation des enseignants exerçant dans les zones d'éducation prioritaire soit favorisée en termes d'indemnités, d'avancement et de droit de mutation.

Au total, ces mesures, dont plusieurs s'inspirent de différents rapports présentés devant le Sénat depuis quatre ans, doivent être poursuivies et, dans la mesure des moyens financiers, approfondies. En ce qui concerne la présence et l'accessibilité des services publics, je considère que les mesures analogues tendant à favoriser la rémunération, l'avancement et la mutation des agents exerçant leur activité dans ces zones constituent également d'utiles avancées.

S'agissant du logement, j'ai noté que l'on prévoyait de poursuivre la réhabilitation d'environ 70 000 logements pour un coût estimé, en 1994, à 1,2 milliard de francs.

La lutte contre la délinquance, cinquième priorité de la politique de la ville, est, quant à elle, absolument fondamentale, j'y reviendrai tout à l'heure. En effet, on ne peut créer d'activités et redonner confiance sans rétablir la paix civile et la sécurité dans ces quartiers. Il ne s'agit pas là d'avoir une vision simplement répressive ; il s'agit - j'y insiste - de restaurer la confiance. Pour que ces quartiers retrouvent confiance en eux-mêmes, il faut que les citoyens qui y habitent et qui sont les premières victimes

de la délinquance qui y sévit aient de nouveau le sentiment qu'il peut exister une joie de vivre et une espérance dans leur propre quartier.

Des efforts sont menés avec les opérations « prévention été », l'opération « police insertion ville » - qui, en dépit de chiffres limités, est intéressante - et l'amélioration de la justice de proximité. Il faut les poursuivre !

S'agissant des maisons de justice, désormais dénommées - je pense au rapport de Gérard Vignoble à l'Assemblée nationale - « maisons de la justice et du droit », il importe qu'elles soient le symbole de la justice républicaine et qu'il n'y ait pas banalisation, donc dévalorisation de l'acte de justice.

A propos de la justice et de l'éducation, je considère comme très positives un certain nombre de mesures proposées dans le cadre du plan national d'intégration urbaine concernant les mineurs délinquants et la traduction rapide des prévenus devant les tribunaux à la condition, comme le soulignait M. le rapporteur spécial, qu'un certain nombre de moyens et de dispositions soient dégagés par M. le garde des sceaux.

J'en viens au programme national d'intégration urbaine - PNIU. Certes, c'est en l'état de la réflexion que je vous ferai part de mon sentiment.

Le PNIU a fixé quatre axes principaux à la politique de la ville, à savoir : le développement de l'activité et de l'emploi, la diversification de l'habitat et la restructuration des quartiers, l'association des habitants et le développement de la vie associative, enfin, la restauration de la présence de l'Etat et des services publics.

J'observe que ces priorités concordent parfaitement avec celles qui résultaient des travaux de la mission d'information sur l'aménagement du territoire du Sénat. Cependant, comme je le disais voilà quelques instants, il m'apparaît que l'ordre des priorités proposé par le PNIU pourrait être modifié. Le rétablissement de la sécurité, la réaffirmation des principes et du droit républicain, la lutte contre l'impunité et la lutte contre l'immigration clandestine m'apparaissent être les préalables à toute reprise de confiance et, donc, à tout développement économique dans ces quartiers et dans ces villes en difficulté.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. C'est vrai !

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. Nous le savons, il paraît nécessaire de réfléchir sereinement, tranquillement à la mise en place de dispositifs juridiques qui permettent de lutter réellement et efficacement contre l'immigration clandestine, et de prendre un certain nombre de mesures ; je pense notamment à des mesures de reconduite dans des conditions fiables. Cette réflexion doit être engagée.

Oui, quel chef d'entreprise envisagerait de s'installer dans une zone où l'insécurité sévit de façon endémique ? Je pense, sans même les citer, à un certain nombre de villes qui ont connu ces difficultés, et qui illustrent combien les efforts doivent être poursuivis.

Mais venons-en à chacune des quatre orientations du PNIU. Le programme propose tout d'abord de développer les activités et l'emploi et de créer des emplois dans les secteurs non marchands. On dit que 10 000 emplois seraient à l'arbitrage. C'est encore modeste, et il sera utile, après une année d'en faire le bilan, mais aussi de prendre en compte l'observation que nous faisons au conseil national des villes de ne pas faire de ces employés

des nouveaux « assignés à résidence pour l'emploi », comme ils peuvent l'être pour le logement. Cela nous paraît tout à fait important.

S'agissant de la diversification de l'habitat et des restructurations des quartiers, le PNIU propose d'assurer le logement des plus défavorisés et la mixité sociale dans l'habitat. Il envisage, en outre, d'encourager le maintien et le renforcement du métier de gardien d'immeuble. J'estime, pour ma part, que la mixité des populations et la lutte contre les « ghettos » - mot que je n'aime pas, parce qu'il a une connotation historique dramatique - sont une priorité absolue.

Il est nécessaire que le projet de loi relatif aux surloyers ne rendent pas ceux-ci applicables dans les grands ensembles et dans les quartiers d'habitat dégradé : le surloyer ne doit, en effet, pas avoir pour conséquence de réduire l'indispensable mixité sociale.

Je ne reviendrai pas sur le problème de la destruction de logements, mais encore faut-il, dans ce domaine, être nuancé.

Dans ces quartiers, ce qui compte avant tout, c'est d'y recréer la vie, la vie dans sa diversité : logements, emplois, commerces et loisirs.

Enfin, en ce qui concerne l'association des habitants et le développement de la vie associative, le PNIU nous propose de favoriser la représentation spécifique des habitants. Reprenant ce que disait M. le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, il m'apparaît important qu'il ne soit pas question de mettre à mal l'autorité du maire qui, lorsque des incidents surviennent, est bien souvent la seule personnalité qui ramène une certaine sérénité.

La même réflexion vaut en ce qui concerne la restauration de la présence de l'Etat et des services publics. En effet, le projet suggère de renforcer sur certains points les pouvoirs des représentants de l'Etat, notamment sur les questions de restructuration urbaine et commerciale.

Monsieur le ministre, j'y suis favorable, mais je souhaite fortement que les élus soient étroitement associés à ces procédures, et qu'on ne se limite pas à une consultation de façade. Là où des procédures d'urgence sont nécessaires, nous devons, acteur-Etat et acteur-élu des collectivités territoriales, les mettre en œuvre ensemble. Mais pour cela, il convient que nous recevions de votre part, messieurs les ministres, un certain nombre de garanties.

Enfin, et on n'a pas encore évoqué cette question, je considère que la politique culturelle doit être partie prenante de la politique de la ville, et pas uniquement une politique élitiste ou hermétique pour pages d'un grand journal du soir ou d'un hebdomadaire à caractère intellectuel.

Je considère que la politique culturelle doit d'abord être un moyen d'intégration, d'insertion, de partage du beau, de la joie et du plaisir de se retrouver ensemble. La culture, c'est d'abord le partage d'un certain nombre de projets communs.

Vous trouverez dans mon rapport écrit des éléments sur l'expérience qui a été menée sur le site de La Villette où l'on a associé des jeunes à des projets à caractère culturel. Il y a là des réflexions à conduire dans un certain nombre de régions.

Voilà, mes chers collègues, quelques-unes des observations que je souhaitais vous présenter.

C'est Marcel Pagnol, me semble-t-il, qui disait : « Choisir c'est renoncer. » Naturellement, un gouvernement placé dans une situation budgétaire difficile doit faire des choix et établir des priorités. La ville est restée

au cœur des priorités car elle sera le problème de notre société. Je sais bien que mes collègues représentants de départements ruraux comprennent parfaitement que cette société en mutation, qui, de rurale, devient urbaine, a besoin de trouver ses marques. Elle les trouvera dans la tradition de la ruralité mais aussi en inventant un certain nombre de valeurs, valeurs qui ont fait que les hommes se sont retrouvés dans la ville, d'abord parce qu'ils avaient peur et ensuite pour y exercer commerce. Telles sont peut-être les valeurs de la ville qu'il nous faudra retrouver demain. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Blanc, rapporteur pour avis.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, avec un budget de 31,55 milliards de francs, en hausse de 19,4 p. 100 sur l'année précédente, le projet de loi de finances concernant l'intégration et la lutte contre l'exclusion traduit bien la priorité donnée par le Gouvernement à la lutte contre l'exclusion et à la politique de la ville.

La commission des affaires sociales et son rapporteur ont voulu voir dans ce projet de budget trois volets principaux.

Le premier poste de dépense de ce projet de budget est celui des allocations versées au titre du revenu minimum d'insertion, qui représente 73 p. 100 des dépenses totales. Face à un effectif d'allocataires qui s'élève exactement, madame le ministre, à 946 700 individus, soit 1,8 million de personnes compte tenu des conjoints et des enfants à charge, et qui progresse encore de 8 p. 100 par an malgré un infléchissement de la tendance au 1^{er} janvier 1995, le Gouvernement fait pleinement face aux conséquences financières, pas toujours maîtrisées, de la loi du 1^{er} décembre 1988.

Dans la mesure où le RMI a représenté au total 32 milliards de francs de dépenses en 1994, compte tenu de l'intervention des conseils généraux pour 6 milliards de francs, il est légitime de se demander si le RMI est toujours l'ultime filet de sécurité pour les plus démunis ou s'il n'est pas plutôt devenu un dispositif d'accueil durable pour des jeunes adultes en attente du premier emploi ou des chômeurs qui ont épuisé leur droit à indemnisation.

Par ailleurs, la commission des affaires sociales a relevé le nouvel effort d'amélioration des contrôles qui est envisagé pour 1996, et qui consiste à confronter les fichiers des titulaires du RMI avec celui des bénéficiaires d'un stage de formation professionnelle rémunéré et des titulaires d'un contrat emploi-solidarité ou d'un contrat emploi consolidé. Cela, nous semble-t-il, va dans le bon sens.

La question du contrôle du droit aux prestations du RMI est assurément des plus complexes. Il existe, en théorie, des sanctions à l'égard des titulaires du RMI qui ne respecteraient pas les engagements du contrat d'insertion, ainsi qu'une procédure de récupération des sommes indûment versées. Les caisses d'allocations familiales, dans l'optique de la politique nationale de contrôle, effectuent des contrôles ponctuels sur échantillon, aussi bien sur les dossiers d'ouverture de droit que parmi les personnes déjà allocataires.

Il reste que le RMI est une prestation dont la bonne attribution n'est pas aisée à contrôler, car les demandes d'allocation ont le plus souvent un caractère d'urgence. Les éléments de revenu sur lesquels est calculée l'allocation sont fluctuants et très variables dans le temps et les

contrats d'insertion, qui fixent la base des engagements du titulaire, ne sont signés que pour la moitié d'entre eux.

De plus, la vérification sur place, et non pas seulement sur pièces, des conditions réelles de vie des individus, qu'il s'agisse de leur situation familiale ou de la pratique éventuelle du travail au noir, semble être quasiment inexistante et des moyens nouveaux seraient nécessaires pour qu'elle puisse être systématisée.

Pour autant, la Cour des comptes estime dans son dernier rapport, lequel a été souvent cité, que le montant des sommes versées à tort au titre du RMI représente une masse financière équivalant à 10 p. 100 des allocations servies, soit au moins 2 milliards de francs. C'est dire que les sommes en cause ne sont pas négligeables, même s'il s'agit principalement d'une sous-déclaration du niveau des ressources dont font état les demandeurs de l'allocation plutôt que du versement à tort de l'allocation à des personnes ne remplissant aucunement les conditions pour l'obtenir.

La limitation de la fraude au RMI apparaît non seulement comme une question liée à la bonne gestion des fonds publics, mais également comme le moyen de renforcer la légitimité d'une prestation généreuse dont la création est relativement récente dans l'histoire de la protection sociale.

La commission des affaires sociales s'est également préoccupée des résultats du RMI en matière d'insertion. Même si, aujourd'hui, dans un contexte de forte augmentation des effectifs des bénéficiaires du RMI, près d'un allocataire sur trois retrouve un emploi dans le secteur marchand ou non marchand, il convient cependant de s'interroger sur le caractère durable de cette réinsertion, compte tenu des insuffisances des statistiques à propos des personnes qui reviennent dans le dispositif après l'avoir quitté.

En tout état de cause, le taux des personnes réinsérées, qui est demeuré stable au cours de ces dernières années, apparaît encore insuffisant. Le revenu minimum d'insertion doit devenir un « véritable revenu minimum d'activité », car il est normal que le versement de l'allocation soit assorti d'une contrepartie demandée à son bénéficiaire, non seulement parce qu'il s'agit du versement de fonds publics au nom de la solidarité nationale, mais aussi parce que cette « activité minimale » est un devoir indispensable, comme le faisait remarquer le rapporteur pour avis, M. Gérard Larcher, pour donner de nouveau au titulaire du RMI le sens des obligations de la vie sociale.

MM. Philippe Marini, rapporteur spécial, et Jean Chérioux. Très bien !

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis. Concernant, en second lieu, les crédits d'action sociale de votre ministère, la commission des affaires sociales s'est d'abord félicitée en cette période de l'année où la question de la prise en charge des sans-abri se pose avec acuité, de la revalorisation des crédits des centres d'hébergement et de réadaptation sociale, qui permettra d'ouvrir 500 places supplémentaires. Elle souhaite que les moyens de fonctionnement des centres soient effectivement augmentés à hauteur des frais de fonctionnement générés par la création des nouveaux lits.

Par ailleurs, la consolidation des moyens consacrés aux établissements de formation des travailleurs sociaux et aux bourses d'études des étudiants concernés mérite d'être soulignée, même si elle semble encore relativement modérée. Pour que les travailleurs sociaux deviennent les « husards » de la lutte contre l'exclusion, la modernisation de

leur appareil de formation sur la base du rapport d'évaluation récemment commandé par le Gouvernement devient de plus en plus urgente.

Enfin, la forte croissance des moyens consacrés aux « fonds d'action jeune » mérite d'être tout particulièrement saluée. Les phénomènes d'exclusion des jeunes de moins de vingt-cinq ans, qui compromettent l'avenir de toute une partie d'une génération et qui sont notamment à l'origine des débats soulevés l'été dernier par les arrêtés municipaux d'interdiction de la mendicité pris par certaines communes, sont l'un des aspects les plus préoccupants de la fracture sociale.

Le troisième volet de ce projet de budget concerne la politique de la ville, dont les crédits, dans la ligne des engagements pruriannuels du XI^e Plan, enregistrent une augmentation satisfaisante : 6,5 p. 100 environ pour les moyens directement placés sous l'autorité de la délégation interministérielle de la ville.

Cela permettra notamment d'étendre d'une manière significative, c'est-à-dire au-delà de la période estivale, la durée des opérations « ville-vie-vacances » et de lancer de nouvelles opérations d'aménagement urbain.

Pour autant, la politique de la ville souffre encore d'une certaine lourdeur, alors que les difficultés dans les banlieues sensibles ne font que s'accroître.

Une impulsion forte doit être lancée pour mieux assurer la coordination des multiples intervenants et la convergence des moyens financiers dans le cadre de la politique contractuelle.

La présence de personnels publics qualifiés, expérimentés et motivés doit être impérativement recherchée pour renforcer l'action de l'Etat dans les quartiers sensibles.

Enfin, l'action quotidienne des acteurs de la politique de la ville doit être facilitée, autant que faire se peut, en assouplissant les règles d'engagement des crédits en contrepartie d'une évaluation *a posteriori* beaucoup plus significative et efficace.

Le programme national d'intégration urbaine que vous préparez, monsieur le ministre, doit apporter une réponse à ces dysfonctionnements de la politique de la ville qui, malgré les moyens dont elle dispose, connaît une altération de son efficacité.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission des affaires sociales a émis un avis favorable sur les crédits relatifs à l'intégration et à la lutte contre l'exclusion figurant dans le projet de budget pour 1996. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

(M. Paul Girod remplace M. Yves Guéna au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENTE DE M. PAUL GIROD vice-président

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République, 21 minutes ;

Groupe socialiste, 50 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 30 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen, 8 minutes.

La parole est à M. Fischer.

M. Guy Fischer. Le 7 novembre dernier, lors de la présentation de son nouveau gouvernement, le Premier ministre définissait la politique d'intégration comme « l'un des quatre grands chantiers prioritaires ».

Le 9 novembre, lors de notre séance de questions au Gouvernement, je vous interpellais, monsieur le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, sur le chômage qui affecte particulièrement notre jeunesse. Dans votre réponse, vous réaffirmiez, en substance, la priorité conférée par le Gouvernement à la ville, aux jeunes et à la politique d'intégration.

Face à l'inquiétude croissante qui anime les acteurs de la vie sociale et l'ensemble de nos concitoyens, on nous promet la présentation au premier trimestre de 1996 d'un projet de loi d'orientation contre l'exclusion, un budget global « intégration et lutte contre l'exclusion » en forte progression et une nouveauté - encore une, dirais-je ! - annoncée un temps pour la semaine prochaine et qui serait présentée à Marseille, à savoir le futur programme national d'intégration urbaine concernant à la fois les activités et l'emploi, l'habitat, la restauration du lien social et celle de la présence de l'Etat et des services publics.

Tout cela semble bel et bon, généreux, voire ambitieux. Encore convient-il d'examiner attentivement le contenu de ce dispositif d'ensemble !

Le remède à cette grave dégradation du lien social ne saurait être conçu que globalement, à partir de la famille, de l'école puis de l'orientation, de l'acquisition de savoirs et d'expériences, de l'accès au monde du travail et au monde de la culture, bref, à tout ce qui concourt à l'épanouissement de l'individu, conscient d'apporter sa pierre à l'édifice que constitue la vie sociale dans son acceptation la plus large et la plus noble.

Examinons, tout d'abord, les moyens budgétaires, dont la progression semble significative.

Le budget dans sa globalité marque, il est vrai, une progression : de 25,2 milliards en 1995, il passe, dans le projet de loi de finances pour 1996, à 38,1 milliards de francs.

Il convient toutefois de souligner les réalités. En fait, nous constatons la quasi-stagnation du budget de la ville et la hausse des crédits affectés au revenu minimum d'insertion, qui est la plus importante de ce projet de budget, avec 4 milliards de francs pour 946 000 allocataires à la fin juin 1995. Le million d'allocataires sera donc sans doute dépassé l'année prochaine.

Le simple fait de prévoir une masse budgétaire en faible progression relative peut légitimement laisser penser que, pour 1996, on envisage une restriction à l'accès du revenu minimum d'insertion. Mon temps de parole ne me permet malheureusement pas d'insister davantage sur ce point.

Le RMI a, au mieux, contribué à la survie des allocataires. Il a surtout permis l'accès aux soins gratuits. Mais il est évident aujourd'hui, compte tenu de l'échec de l'insertion, qu'il risque de devenir un système d'enfermement à vie dans l'exclusion si des mesures ne sont pas adoptées. En effet, la responsabilité de l'échec de l'insertion, me semble-t-il, est à chercher du côté ni des allocataires ni des acteurs de terrain, mais plutôt des politiques passées et présentes, qui tournent le dos à la lutte pour l'emploi.

Bien souvent, les personnels ont été confrontés à l'insertion sans bénéficier eux-mêmes d'une véritable formation. Or, fréquemment, leurs tâches se sont multipliées.

Intéressons-nous à présent à la cohérence des dispositifs de lutte contre l'exclusion et l'insertion.

Le risque majeur me semble bien être de « tronçonner » la lutte contre l'exclusion. Il est indispensable de savoir où l'on va sur le terrain où les travailleurs sociaux et les associations sont confrontés à des difficultés que nous n'appréhendons pas toujours dans toute leur ampleur.

Or la diversité des partenaires et des organismes chargés d'assurer la répartition des crédits, la lourdeur administrative, les retards parfois très importants dans le versement des subventions - même si l'on observe une certaine amélioration - retirent une bonne part de sa cohérence au système.

Qui rencontrons-nous dans nos villes ? Des partenaires trop souvent découragés, des personnels en nombre insuffisant, aux relations trop distantes, qui disent consacrer à leur corps défendant plus de temps à établir des budgets et des bilans qu'à entretenir des relations avec leur public.

Les services publics sont confrontés à des moyens insuffisants compte tenu de la rigueur budgétaire. Même si la qualification s'est améliorée, les personnels qui devraient être très qualifiés ne sont souvent pas nommés prioritairement dans ces quartiers.

De toute évidence, les effectifs doivent être renforcés, par exemple dans les secteurs de l'éducation, de la poste, de la police ainsi que dans les services de justice et de proximité.

De la même façon, cette multiplicité des structures de contrôle rend quasiment cette politique impossible à évaluer avec sérieux. Il conviendrait pourtant d'asseoir les actions à venir sur une véritable évaluation, voire d'en ajuster la portée, en concertation avec l'ensemble des partenaires, y compris associatifs.

Que se produira-t-il si ces erreurs sont renforcées à l'avenir par la superposition de structures nouvelles à celles qui ont déjà tant de peine à trouver une ligne directive cohérente ?

Le risque me paraît grand d'aboutir à une démobilitation des multiples acteurs de l'insertion dans la cité, de diluer plus encore les responsabilités, de voir saupoudrer des crédits, de toute façon insuffisants, sur des actions qui ne sont pas forcément prioritaires.

De ce fait, triste paradoxe, les moyens investis dans les quartiers en grande difficulté donnent des arguments de campagne à ceux qui ont coutume de dresser les citoyens les uns contre les autres, de désigner des boucs émissaires à la vindicte d'une population désenchantée, amère, confinée dans un individualisme stérile.

Cela m'amène au dernier point sur lequel je souhaite attirer votre attention. La politique de la ville porte en elle une contradiction majeure de par la concentration de ses moyens : dans certaines grandes villes à forte urbanisation, d'une part, au sein d'une même ville, d'autre part. Il arrive même que des traitements particuliers soient appliqués exclusivement à certains quartiers. On désigne ainsi telle catégorie de population qu'il convient de « réinsérer » et, ce faisant, on marginalise les autres composantes de la ville, celles pour lesquelles aucune action ne serait nécessaire.

En outre, diversifier les fonctions urbaines passe effectivement, comme vous le préconisez, par le développement d'activités et d'emplois dans les quartiers. Mais la création de nouveaux emplois d'utilité sociale et de proximité ne suffira pas si l'on ne parvient pas, dans le même temps, à développer les emplois dans le secteur marchand et aussi dans les services publics.

A ce stade de mon intervention,...

M. le président. Pardonnez-moi, mon cher collègue, mais j'espère que ce stade est celui de la fin ! (*Sourires.*)

M. Guy Fischer. ... je voudrais lancer un véritable cri d'alarme pour les acteurs économiques, les petits commerçants notamment, qui sont touchés de plein fouet par la crise. Il faudrait probablement créer un fonds d'aides, y compris des aides importantes aux copropriétaires qui, par leur présence, participent à l'équilibre social de ces quartiers.

M. le président. Je suis désolé, mon cher collègue, mais vous avez déjà largement dépassé votre temps de parole ! Je vous demande de conclure.

M. Guy Fischer. Comment peut-on croire qu'une politique comme celle de l'intégration et de la ville, qui suppose un engagement politique et financier soutenu de la part des collectivités locales, pourra être à la hauteur des enjeux si, dans le même temps, les orientations budgétaires conduisent à une restriction sans précédent des moyens des collectivités locales, comme c'est le cas avec le projet de loi de finances pour 1996 ? Dans ces conditions, vous comprendrez que nous nous opposions à votre budget, monsieur le ministre.

M. le président. La parole est à M. Rouquet.

M. René Rouquet. Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, faire de la politique, c'est porter en permanence l'inquiétude des autres. C'est cette inquiétude que je souhaite brièvement vous traduire aujourd'hui, celle d'un maire d'une commune d'Ile-de-France, celle d'un élu du Val-de-Marne, un département, une région qui payent un lourd tribut à l'exclusion.

C'est en votre qualité à la fois de ministre et de maire que je veux attirer votre attention sur les questions que se posent aujourd'hui tant d'élus confrontés quotidiennement, comme nous, aux blessures de notre époque, à la nécessité d'apporter une réponse à l'aggravation de la pauvreté et à ses conséquences sur nos concitoyens.

Nous abordons ce débat budgétaire alors que notre société est à bout de souffle, rongée par l'impasse du chômage, désespérée par la montée des inégalités, inquiète de l'avenir. Or, dans ce contexte alarmant, le projet de budget que vous nous proposez surprend, déconcerte et, autant le dire dès à présent, déçoit eu égard aux attentes qu'il avait suscitées !

Ce projet de budget surprend, parce que l'intégration, la lutte contre l'exclusion et la politique de la ville devraient aujourd'hui faire l'objet d'une politique résolument volontariste et novatrice qui n'est pas traduite dans vos priorités budgétaires.

Il déconcerte, parce qu'il comporte trop de zones d'ombre et que rien ne permet encore d'affirmer à des millions de femmes et d'hommes que le Gouvernement souhaite tout mettre en œuvre pour les voir à nouveau participer, par leur pensée et leur activité, à la vie démocratique, économique, sociale et culturelle de notre pays.

Il déçoit, enfin, parce que le Président de la République a été élu en dénonçant la fracture sociale qu'il a promis de réduire et parce qu'il semble - permettez-moi cette formule, monsieur le ministre - que vous ne disposiez pas du « mode d'emploi » pour ce faire.

La déception est telle qu'on se demande aujourd'hui si l'on peut encore parler d'une politique de la ville !

Peut-on encore effectivement parler d'une politique de la ville lorsque l'on voit ce budget stagner, lorsque l'on nous assure que l'ensemble des crédits alloués à la politique de la ville passera à 8,84 milliards de francs, sans

avouer le flou d'une telle annonce, puisque certains ministères inscrivent au chapitre « ville » des actions dont les liens avec cette politique sont parfois peu évidents !

Peut-on encore parler du refus de la misère comme de cette « priorité nationale » tant annoncée lorsque ce budget n'apporte rien que le droit existant ne garantisse déjà ? Il ne révèle aucune voie vraiment nouvelle. Aucune orientation originale ni aucun choix résolument ambitieux n'apparaissent dans les propositions qui nous sont faites !

Peut-on encore parler de lutte contre l'exclusion quand votre projet fait apparaître en filigrane tant de ponctions significatives sur les dotations budgétaires, avec une pression accrue sur les communes, notamment avec la reconduction de la baisse des crédits de réhabilitation des logements sociaux ?

Peut-on encore parler d'une volonté forte de l'Etat quand votre projet renvoie chaque jour la balle aux élus locaux et réduit les concours aux collectivités ?

Ces collectivités sont confrontées quotidiennement aux risques de déchirure du tissu social, comme le confirme une étude de l'observatoire de l'action sociale décentralisée qui révèle qu'en moins de dix ans les priorités des villes se sont déplacées de l'aide aux personnes âgées et de l'accueil à la petite enfance vers la lutte contre l'exclusion, notamment en direction des jeunes.

Enfin, peut-on parler d'intégration lorsque, par exemple, les crédits destinés à l'intégration des étrangers sont gelés, lorsque la discussion des problèmes de fond est renvoyée à un projet de loi cadre, dont on ne connaît aujourd'hui ni l'échéancier ni le financement, puisque rien n'est encore inscrit pour 1996 ?

Madame, messieurs les ministres, que reste-t-il, en définitive, lorsqu'on range au magasin des accessoires les promesses de campagne et le discours sur la fracture sociale ?

Il reste une politique de la ville toujours à la recherche d'un grand dessein.

Il reste un très attendu et, surtout, très médiatique « plan Marshall des banlieues », autrement appelé plan d'intégration urbaine, dont le délai de mise en œuvre a été constamment repoussé et dont le financement reste encore à trouver. Le Conseil national des villes et du développement social urbain déplore d'ailleurs « l'absence de chiffrage », émet « des réserves sur les mesures envisagées » et s'inquiète du fait « que l'Etat propose des solutions si classiques, au lieu de réponses globales et originales ».

Il reste, enfin, un budget fourre-tout, vague et évolutif, qui est sans cesse situé à la lisière de multiples ministères et qui réclame, vous en convenez vous-mêmes, des explications.

Alors, vers qui se tourner ?

Vers l'Etat ? Celui-ci peine à définir les bonnes priorités du moment, ainsi que leur point d'application. Il ne dégage, par exemple, aucun moyen sérieux pour améliorer, ce qu'avait commencé à faire l'un de vos prédécesseurs, la dotation de solidarité urbaine dans le sens d'une meilleure justice sociale, et il opère, sur les collectivités, des transferts de charges contraires au pacte de stabilité financière promis par le Premier ministre !

Vers le Gouvernement ? Il a multiplié les déclarations culpabilisantes sur la culture du RMI, la fraude au chômage ou les remises en cause de la protection sociale, et pénalise les ménages les plus modestes par la hausse de la TVA et des impôts, au lieu de s'engager dans une activité volontariste !

Vers les collectivités locales ? Elles sont aux prises avec une intolérable diminution des crédits destinés, par exemple, au financement du logement social, dont on sait pourtant qu'il est la clé de voûte de la lutte contre l'exclusion. Pendant qu'elles font face à l'aggravation d'une marginalisation qui touche de plus en plus de jeunes, l'incohérence du système veut que plus les collectivités sont pauvres, plus elles ont à se substituer aux familles !

Alors, il reste les maires ! Placés en première ligne pour mener, avec des moyens souvent dérisoires, avec une augmentation de 6 p. 100 à 8 p. 100 par an de leurs dépenses d'action sociale, des actions pourtant prioritaires en faveur de l'habitat, du cadre de vie, de l'amélioration de la desserte des transports, de la mise en œuvre d'actions d'insertion, de prévention et d'animation pour les jeunes, en partenariat avec ceux qui agissent activement sur le terrain, avec le mouvement associatif et les travailleurs sociaux, ils réclament en vain des moyens supplémentaires.

Pour permettre, enfin, aux collectivités une politique de prévention et d'encadrement qui réponde aux attentes de la jeunesse de notre pays, il faut effectivement leur en donner les moyens !

C'est avec les jeunes, les acteurs de terrain, les associations, véritables partenaires des élus locaux, qu'un projet de loi d'orientation doit être préparé, et après une large concertation pour qu'il ne reste pas cantonné à un énoncé de bonnes intentions !

Il est de notre devoir d'agir concrètement en faveur des jeunes et d'écouter leur message, de permettre à tous ceux qui en sont écartés l'accès à la connaissance, au patrimoine culturel commun, à la citoyenneté et aux valeurs qui fondent notre civilisation !

Avant de conclure, monsieur le ministre, permettez-moi de rappeler deux chiffres :

En 1994, une enquête du centre d'études des revenus et des coûts révélait 5 millions de pauvres et de 12 millions à 13 millions de personnes - soit plus de 20 p. 100 de la population française - qui évitent le seuil de pauvreté grâce aux prestations sociales.

Face à un tel constat, votre budget devait avoir pour objet d'inverser radicalement le cours des choses, d'apporter, enfin, une réponse concrète, une réponse adaptée à l'aggravation des problèmes, une réponse politique à l'attente d'une France plus juste, plus égale et plus solidaire.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Tout ce que vous n'avez pas fait !

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. Absolument !

M. René Rouquet. Vous avez tenu les mêmes propos que moi, mais en tirant une conclusion différente ! (Exclamations sur les travées du RPR.)

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. Pas tout à fait ; lisez le *Journal officiel* !

M. René Rouquet. Mais une volonté politique se mesure aux moyens financiers et humains qu'on lui consacre. Ce budget, madame, messieurs les ministres, parce qu'il en manque cruellement, le groupe socialiste ne le votera pas !

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. C'est très bien !

M. René Rouquet. Je voudrais, pour conclure, citer un homme qu'on évoque chaque année depuis cinquante ans, dès l'hiver venu, dès les premières victimes du froid apparues, je veux parler de l'abbé Pierre, fondateur du

mouvement Emmäus, dont j'aimerais que les mots résonnent longtemps encore sous les lustres de cette Haute Assemblée : « Le budget de l'Etat ne prévoit pas le partage. La France est un des pays les plus riches du monde, mais elle est pareille à un champion qui a un chancre à la jambe ! Tant que ça ne se voit pas, on ne s'occupe pas de son abcès. Les centaines de milliers de sans-abri, les millions d'exclus, c'est le chancre à la jambe du champion. Et le champion court le risque d'en crever ! »

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis. Il court depuis 1982 !

M. le président. La parole est à M. Demuynck.

M. Christian Demuynck. Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, le projet de budget que vous nous présentez est un budget charnière dans la mesure où il s'attache à traiter le délicat problème de l'exclusion et du malaise des banlieues.

Nous le savons tous, mais il me paraît utile de le rappeler aussi souvent que possible, notamment à notre collègue M. Rouquet, la politique hasardeuse menée depuis 1981 (*Marques d'approbation sur les travées du RPR.*) a créé une situation de fracture sociale qui met aujourd'hui en péril l'équilibre de notre pays. Cet héritage d'une politique sans volonté, nous devons le gérer au quotidien pour faire revivre des quartiers entiers, pour insuffler un nouvel élan économique et surtout, redonner l'espoir aux populations en voie de marginalisation.

Bien sûr, nous ne pouvons que nous réjouir de la volonté du Gouvernement de faire de la lutte contre l'exclusion une de ses priorités.

Les crédits de l'intégration sont en progression de 19,3 p. 100 et de 10,6 p. 100 hors revenu minimum d'insertion. Tout le monde peut s'en réjouir, mais ils sont malheureusement le reflet de toutes les difficultés que connaissent un grand nombre de nos compatriotes.

C'est dans les villes et dans les grands centres urbains que sont généralement concentrés les problèmes liés au chômage, à la grande pauvreté, au logement, à la toxicomanie, à l'immigration, à l'insécurité ou aux difficultés d'insertion professionnelle.

Dans le département de la Seine-Saint-Denis, dont je suis un élu - et je parle sous le contrôle de M. Raoult, qui le connaît encore mieux que moi - tous ces maux ne sont pas des fantasmes, ils sont vécus au quotidien par un grand nombre des habitants. Le nombre des sans-emploi y est supérieur à la moyenne nationale. La marginalisation des jeunes et la toxicomanie y sont plus répandues que dans le reste du pays. L'immigration, très importante, pose de réels problèmes d'intégration. L'insécurité et la violence urbaine y sont particulièrement développées. La population, elle, a peur et n'ose plus sortir.

Je pourrais encore multiplier les exemples tellement la dégradation sociale en Seine-Saint-Denis est impressionnante. Il est vrai que ce département a dû accueillir des populations dont personne ne voulait. Cette concentration constitue un terreau fertile pour l'émergence d'une nouvelle pauvreté et de nouvelles violences.

Face à cette exclusion grandissante, de nombreuses villes qui ne sont éligibles ni à la DSU ni aux contrats de ville doivent engager des efforts colossaux pour le traitement social des quartiers. Bien souvent, il s'agit de communes qui rencontrent les mêmes difficultés que leurs voisines. Nous devons donc nous poser des questions sur l'équité des critères conditionnant l'octroi des aides, car ils ne sont pas toujours en rapport avec les difficultés rencontrées sur le terrain. En ce qui concerne la

Seine-Saint-Denis, elle devrait être considérée comme sinistrée dans son ensemble, et il serait judicieux d'étudier une aide globale pour toutes les villes de ce département.

La volonté exprimée par le Gouvernement pour renforcer l'autorité de l'Etat est une condition essentielle dans les quartiers sensibles car, si elle n'est pas rétablie avec la plus grande fermeté, nous ne pourrions lutter efficacement contre l'exclusion.

Si des actions sont engagées pour réinsérer les sans-emploi, pour trouver des solutions d'urgence aux sans-abri, pour venir au secours des toxicomanes, pour divertir et responsabiliser les jeunes ou encore pour inciter les entreprises à s'installer, tous ces efforts ne serviront à rien si le fléau de la délinquance n'est pas combattu sans état d'âme et sans intellectualisation du problème.

La violence qui s'est installée dans certaines villes est devenue totalement intolérable. Elle empêche tout progrès économique et social. Comment pouvons-nous penser qu'une entreprise à qui l'on propose des mesures de défiscalisation accepte de venir s'installer dans un quartier où elle risque à tout moment d'être en butte aux violences, aux dégradations ou aux agressions ? Comment pouvons-nous appliquer des mesures d'insertion par le travail dans des cités où les dealers roulent en grosses cylindrées et gagnent en quelques heures ce qu'un bénéficiaire d'un contrat d'insertion percevra en plusieurs mois ?

MM. Philippe Marini, rapporteur spécial, et Paul Blanc, rapporteur pour avis. C'est vrai !

M. Christian Demuynck. Comment peut-on expliquer aux enfants des banlieues que la vie est faite de droits et de devoirs quand ils voient dans la rue des policiers insultés, bafoués, ridiculisés ? Je ne prétends pas que les problèmes des banlieues pourront être réglés uniquement par la voie sécuritaire. Mais la politique de la main tendue doit trouver sa contrepartie dans le respect par tous des lois de la République.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Christian Demuynck. Socialiser les enfants des banlieues par la pratique d'activités sportives, de séjours de vacances et d'activités culturelles, c'est bien ! Nous ne pouvons qu'approuver l'augmentation substantielle des crédits des opérations « villes-vie-vacances ». Mais il faut aussi promouvoir l'effort auprès de ces jeunes de banlieues, qui sont souvent sans soutien familial et qui n'ont comme seul repère que la loi de la rue, les bandes de quartier et leur système de caïda.

La lutte contre l'exclusion fait appel à toutes les politiques, de la lutte contre la toxicomanie à l'aide des sans-logis, en passant par l'aide à la famille, l'insertion par le travail, la formation ou la lutte contre l'illettrisme. Mais elle mobilise aussi énormément les acteurs locaux, les villes et les associations.

En tant que maire d'une ville de 18 000 habitants, Neuilly-Plaisance, je peux vous dire que, depuis 1983, l'équipe municipale ne ménage pas ses efforts pour mettre en place des initiatives locales : en 1993, pour donner une chance à un groupe de toxicomanes de dix-huit à vingt-cinq ans d'une cité sensible, nous leur avons proposé de séjourner dans un centre de montage, encadrés par des éducateurs, des animateurs et des médecins. Pendant deux mois, ils ont réappris - je dirais même, pour certains, appris - à travailler dans le cadre d'un CES en rénovant les locaux de ce centre, tout en s'engageant à faire le maximum pour ne pas retomber dans la toxicomanie. Actuellement, la moitié d'entre eux ont pu se réinsérer, trouver un travail et « décrocher » définitivement de la drogue.

Cette réinsertion de jeunes toxicomanes est un exemple de mesures concrètes décidées par des élus locaux. Bien évidemment, de telles opérations ont un coût important et la participation de l'Etat est indispensable à leur mise en place et à leur réussite.

Je souhaite évoquer une autre initiative qui me tient à cœur et dont l'objectif serait d'aider les jeunes qui ne trouvent pas d'emploi en France, qu'ils soient Français ou d'origine étrangère, à monter un projet économique dans un pays hors communauté.

Il ne s'agit pas d'aider financièrement ces jeunes pour qu'ils s'installent à l'étranger. Il s'agirait de continuer à leur verser l'allocation qu'ils perçoivent dans notre pays dans le cadre des ASSEDIC, du RMI, d'un CES ou de toute autre aide, pour une période qui reste à déterminer, en tout cas pendant le temps de leur installation. Surtout, ces jeunes seraient aidés administrativement par une structure qui assurerait toutes les démarches consulaires et diplomatiques, tout en leur prodiguant des conseils utiles dans leur entreprise.

Après avoir quelque peu sondé des jeunes de quartiers difficiles, je peux vous préciser que plusieurs candidats sérieux, principalement d'origine étrangère, sont déjà prêts à franchir le pas pour monter un projet dans leur pays d'origine, lui-même créateur d'emplois.

Ce type de structure aurait, à mon avis, un triple intérêt.

En premier lieu, il redonnerait aux jeunes qui, aujourd'hui, il faut le reconnaître, sont désespérés et qui ont des difficultés pour s'insérer - je pense surtout à ceux qui sont âgés de dix-huit à vingt-cinq ans - l'espoir de s'en sortir en tentant leur chance dans leur pays d'origine.

En deuxième lieu, ce projet n'engendrerait pas de dépenses supplémentaires pour l'Etat dans la mesure où il ne s'agit que de maintenir les aides que percevraient ces jeunes s'ils restaient sur le territoire.

Enfin, ce projet contribuerait au développement de nombreux pays d'Afrique ou d'autres continents.

Monsieur le ministre, une telle structure ne peut cependant voir le jour sans le soutien et l'appui logistique des départements ministériels concernés : l'intégration, l'intérieur, les affaires étrangères et la coopération. Elle nécessiterait également des aménagements législatifs, notamment pour permettre que les allocations continuent à être versées dans le cadre que je viens de déterminer.

Je souhaitais donc, monsieur le ministre, attirer votre attention sur ce projet, qui me semble d'un grand intérêt dans le cadre d'une politique de lutte contre l'exclusion. Je vous indique que j'ai déjà des candidats qui sont tout à fait prêts à tenter immédiatement cette aventure.

Même s'il faut beaucoup de volonté et de ténacité, les élus locaux ont conscience de leur rôle déterminant. Mais, sur le terrain, rien n'est facile, et les populations marginalisées habituées à l'inactivité ont souvent du mal à se réinsérer.

Ainsi, à peine 40 p. 100 des allocataires du RMI ont un contrat d'insertion. Et que dire de ces contrats ! Bien souvent, ils n'apportent pas de vraies réponses aux situations d'exclusion.

Sans remettre en cause le principe du RMI, je crois, monsieur le ministre, que tout devra être fait pour mettre un terme à l'assistanat passif. Cela permettrait d'éliminer des situations intolérables. Combien de bénéficiaires du RMI exercent, parallèlement, une activité à temps complet ou partiel non déclarée ? On m'a également rapporté des cas de bénéficiaires du RMI qui vivent une grande partie de l'année dans leur pays d'origine.

Bien sûr, il faut aider ceux qui ont la volonté de se réinsérer, mais il faut également pénaliser les fraudeurs. Le renforcement des procédures de contrôle, grâce aux échanges informatiques entre notamment la CAF, les ASSEDIC et le CNASEA, permettrait de réaliser des économies substantielles.

Enfin, les services chargés de l'instruction, qu'il s'agisse des services sociaux départementaux, des CCAS ou des associations agréées, devraient avoir l'obligation de proposer des contrats, de façon à rendre au RMI sa véritable vocation d'insertion.

Je voudrais en terminer par le fonctionnement des agences nationales pour l'emploi.

Généralement, les chômeurs à la recherche d'un emploi ne s'adressent pas aux agences. Ils trouvent que l'accueil, les conseils et le suivi de leur dossier ne sont pas à la hauteur de ce qu'ils pourraient attendre. Les ANPE ne sont pas les « bouées de sauvetage » qu'elles devraient être pour les personnes en difficulté. Par manque de moyens et de motivation, elles ne remplissent pas ce qui devrait être une mission d'écoute et d'aide à l'emploi. Une restructuration et une clarification de leurs tâches devraient être opérées pour leur permettre d'assurer un meilleur soutien aux chômeurs, souvent perdus dans la recherche d'une solution de reconversion professionnelle.

Nous savons, monsieur le ministre, que votre mission est complexe. Je dirai même que c'est la plus ardue de celles auxquelles est confronté le Gouvernement. Dans un contexte économique et financier difficile, vous avez la lourde tâche de réduire la « fracture sociale ».

Mais lutter contre l'exclusion - vous l'avez dit - ce n'est pas seulement l'affaire du Gouvernement. Chacun doit se sentir concerné : les élus, les associations, les entreprises, tout citoyen français. Chacun à son niveau et avec ses moyens doit contribuer à l'effort de solidarité pour améliorer les conditions de vie des personnes en difficulté.

Voilà, brièvement résumées, madame, messieurs les ministres, les observations que je souhaitais formuler sur la situation sociale des banlieues.

Vous pouvez compter sur mon soutien et sur mon engagement à vos côtés dans la politique courageuse que vous avez engagée. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Diligent.

M. André Diligent. Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, je parlerai peu des problèmes de la ville, je parlerai plutôt de ceux que pose l'intégration.

Je ne reviendrai pas sur les excellents propos tenus par MM. les rapporteurs et par plusieurs intervenants, notamment M. Demuynck, dont j'approuve tout à fait les propositions en ce qui concerne l'ANPE.

J'ai remarqué que les personnels de l'ANPE étaient souvent courageux et généreux, mais de qualité très inégale. Il serait extrêmement important pour eux de s'adapter à la clientèle locale, car la façon d'accueillir ne doit pas être la même dans une banlieue ou dans une petite ville. Je souhaiterais donc qu'ils bénéficient d'une formation appropriée, qui n'existe pas. C'est la raison pour laquelle je propose d'installer, à Roubaix, bien entendu, une école nationale où l'on pourrait apprendre les rudiments du métier et où, surtout, on pourrait faire des stages durant quelques semaines pour s'adapter aux différents types de demandeurs d'emploi.

En fait, une partie des problèmes qui touchent les ANPE sont fonction de la qualité des agents. Aussi, je vous remercie, monsieur Demuynck, d'avoir lancé cette idée.

Je m'associe également à votre proposition d'aide aux jeunes qui souhaiteraient tenter l'aventure à l'étranger et qui continueraient pendant ce temps à toucher les allocations qu'ils auraient perçues en restant en France.

M. Rouquet a dénoncé le manque de grand dessein. Je me suis alors remémoré M. Jacques Lang, qui disait, voilà quelque temps à la télévision, que le grand échec, c'était la politique de la ville. Je répondrai donc très amicalement à M. Rouquet, qui sait que, sur certains points, je suis d'accord avec lui, qu'en regrettant le manque de grands desseins, alors qu'il n'y a pas si longtemps M. Tapie était montré comme modèle à la jeunesse (*Exclamations sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants*), il m'a fait penser à un père de l'Eglise qui disait que, si les nouveaux convertis pouvaient participer à la procession, il n'était pas indiqué qu'ils portent la bannière. (*Sourires.*)

M. René Rouquet. Chacun a ses problèmes !

M. André Diligent. Ils ont droit quand même à l'absolution !

J'en arrive au sujet que je voulais traiter : l'intégration, notamment l'intégration des jeunes et des adultes d'origine étrangère, ce qui ne signifie pas, bien entendu, que j'ignore l'intégration des autres exclus.

Puisque nous débattons des problèmes d'intégration, permettez-moi de parler de l'étape qui précède celle-ci : l'immigration.

On traite souvent l'immigration sous ses aspects les plus négatifs. On a raison de dénoncer l'immigration clandestine. On a mille fois raison de dénoncer les réseaux islamiques et les dangers qu'ils représentent. Je n'en suis que plus à l'aise pour m'étonner que l'on n'ait pas souligné davantage, en lui rendant hommage, le remarquable élan avec lequel les Algériens de France sont allés voter le mois dernier.

Souvenez-vous du pourcentage des votants : 67 p. 100 des inscrits, chiffre important compte tenu du fait qu'il n'y avait que six bureaux, de vote répartis dans l'Hexagone, souvent distants de plusieurs centaines de kilomètres, et qu'il fallait faire la queue pendant deux ou trois heures à la porte de ces bureaux de vote.

Si les conditions de vote avaient été normales, ce seraient 80 p. 100 des inscrits qui seraient allés voter. Je salue le courage des votants qui ont bravé les consignes d'abstention qui venaient d'Algérie, qui ont résisté à certaines pressions qui se manifestaient dans leurs cités et qui ont déjoué les prévisions des augures qui prévoyaient un taux de participation de 20 p. 100 à 25 p. 100. Ils ont montré qu'une doctrine intégriste, extrémiste, n'avait pas prise sur eux, qu'ils préféraient la liberté et la démocratie.

Il y a là une leçon à méditer et qui mérite un coup de chapeau. Elle prouve qu'il existe une grande majorité d'immigrés avec lesquels nous devons œuvrer si nous voulons décupler les chances de réussite d'une authentique politique d'intégration. Mais, pour cela, il nous faut nous dépêcher, car je ne suis pas sûr que le temps travaille pour nous.

Vous parlez, monsieur le ministre, de « course contre la montre ». Pour nous, cette course commence avec l'intégration des jeunes.

Dom Helder Camara disait : « La pire chose que l'on peut retirer à un jeune, ce sont des raisons d'espérer. » Or nous voyons des milliers de jeunes concentrés dans des cités îlots. Ils ont épuisé tous les stages offerts par les missions locales et attendent d'avoir vingt-cinq ans pour s'inscrire à l'ANPE.

L'immense majorité d'entre eux, quoi qu'on en dise, voudraient travailler. Mais, évidemment, au bout de quelques années de « galère », ils sont découragés.

S'ajoute un phénomène très grave, que tous les observateurs sincères, de quelque bord qu'ils soient - l'essentiel est qu'ils soient de bonne foi - : dans certaines cités, si un jeune s'appelle Louis, il a une chance sur deux de trouver du travail ; s'il s'appelle Ahmed, il faut avoir le courage de le dire, il a une chance sur cinq ou une chance sur dix.

Dans ces conditions, on comprend le sentiment de révolte de certains, et je suis stupéfait devant l'attitude très timide de certaines administrations à cet égard.

Alors, que faire ?

Evidemment, ce projet de budget témoigne d'un effort incontestable, je suis le premier à le reconnaître. Mais, à plus long terme, l'effort financier théorique qu'il faudrait obtenir du pays est considérablement plus important. Faut d'un tel effort, compte tenu de ce qu'est la situation actuelle, nous ne tarderons pas à voir se constituer des ghettos, avec les risques d'explosion qui en découlent.

Quand je jette, avec le recul du temps, un regard global sur la politique de la ville depuis l'affaire des Minguettes, je ne suis pas loin d'être d'accord avec ce que disait M. Paul Blanc tout à l'heure : malgré les efforts et la bonne volonté, nous sommes allés à l'échec. Pourquoi ? Parce que nous avons toujours suivi l'événement au lieu de le précéder. Nous l'avons au mieux accompagné. Dans ma ville, depuis vingt ans, le taux de chômage croît de un point par an. En vingt ans, nous sommes passés de 12 p. 100 à 32 p. 100 de chômeurs ! Alors, qu'on ne me parle pas d'amélioration de la situation ! En vérité, elle est absolument dramatique !

Trop souvent, on en est réduit à faire pour le mieux, à parer au plus pressé, à boucher les voies d'eau. On a multiplié les activités sportives, culturelles, artistiques. Mais on ne remplit pas toute une vie de cette façon !

Quand je rencontre les jeunes en difficulté, quatre-vingt-dix-neuf fois sur cent, la première chose qu'ils me disent, quoi que certains prétendent, c'est : « Du travail ! » Si ce problème-là était résolu, les autres le seraient aussi, à commencer par celui du logement. C'est vraiment la priorité des priorités.

En attendant que nous puissions réaliser cet immense effort, quand les temps le permettront, il est indispensable de ne pas entrer dans l'avenir à reculons.

Dans cette période de pénurie où nous nous trouvons, il ne faut pas oublier qu'il y a tout de même des éléments positifs dans la jeunesse. On peut compter sur un certain nombre de jeunes qui réfléchissent et qui doivent être responsabilisés.

Je suis stupéfait devant la générosité et la maturité de certains leaders. Le message passe plus facilement par eux que par les « visages pâles ». Quand on fait appel à leur concours, dans la vie associative ou dans des actions culturelles et sociales, on est surpris - en bien - et, à leur égard, je ne connais qu'un seul mot : responsabilisation. Si l'on parvient à créer des ponts solides et durables avec ces jeunes, alors, je serai beaucoup plus optimiste pour l'avenir.

M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration. Très intéressant !

M. André Diligent. En conclusion, j'évoquerai un souvenir qui restera toujours gravé dans ma mémoire.

Maire depuis quelques années, j'avais organisé une réunion avec la fédération des clubs de jeunes d'origine maghrébine - même s'ils constituent, en se réunissant, une première étape de la solidarité, je souhaite qu'ils s'élargissent à d'autres groupes, pour ne pas faire l'Afrique du Sud à l'envers - et je parlais à ces jeunes de l'intégration. Tout à coup, une voix s'élève et m'interrompt : « Non, monsieur le maire, ne parlez plus d'intégration ! » Je lui réponds aussitôt : « Mais c'est mon combat, c'est ma vie, l'intégration ! Pourquoi ne devrais-je pas en parler ? - Parce que cela nous humilie. - Et pourquoi ? - Parce que nous nous considérons comme intégrés. »

Cela fut pour moi un choc. Je leur ai demandé alors comment nous devons appeler notre combat. « L'insertion économique », me répondirent-ils.

C'était là une grande leçon. En effet, tout commence par là et tout finit par là.

C'est la raison pour laquelle, dans l'espoir que vous m'avez compris, madame, messieurs les ministres, nous voterons votre budget, nous vous accompagnerons et nous souhaitons que vous soyez toujours plus soutenus par vos collègues. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

M. le président. La parole est à M. Debarge.

M. Marcel Debarge. Monsieur Diligent, j'avais envie de vous applaudir, mais il y a eu votre dernière phrase...

M. André Diligent. Il faut savoir vous défouler ! (*Sourires.*)

M. Marcel Debarge. Il reste que vous avez vraiment exprimé, à propos de l'intégration, des idées tout à fait positives.

Moi qui ai été pendant près de vingt ans maire d'une commune, sans doute différente de Roubaix, mais qui a aussi ses difficultés, dans le département de la Seine-Saint-Denis - je remarque qu'il y a aujourd'hui beaucoup de Séquano-Dionysiens dans cet hémicycle - je dis que ce que vous avez exprimé me convient tout à fait. Il faut aussi parfois savoir faire preuve d'une volonté collective d'avancer, ensemble.

Le budget, c'est autre chose !

Il m'arrive, madame le ministre, monsieur le ministre, d'avoir quelques fantasmes, de rêver. L'un des vôtres déclarait voilà quelques jours dans un hebdomadaire qu'il fallait faire rêver les Français. Je rêvais - pardonnez-moi cette comparaison tout à fait audacieuse, que vous trouverez peut-être même choquante -, que j'étais un saint, avec son auréole, et que je m'appelais Thomas. (*Sourires.*) Vous devinez la suite de mon propos ! On ne croit que ce que l'on voit ; on ne croit que ce que l'on perçoit ; on ne croit que ce que l'on touche.

Or votre budget, monsieur le ministre, m'apparaît de même qu'à mon ami René Rouquet, comme un fourre-tout, marginal par rapport à d'autres budgets. Il ne correspond pas, contrairement à ce qu'il a pu en être dans le passé, à une actualité pressante. Il consiste surtout à faire ici et là du saupoudrage.

Monsieur le ministre délégué, où est passé le plan Marshall dans tout cela ? (*Nouveaux sourires.*) C'est une question qu'il m'arrive de me poser.

M. Claude Estier. C'est une bonne question !

M. Marcel Debarge. Là, je n'ai pas rêvé ; j'ai bien entendu ce nom de baptême, qui était peut-être quelque peu pompeux et disproportionné, mais qui n'en était pas moins porteur de la promesse que nous allions assister à quelque chose d'extrêmement important.

Je vous ai entendue, madame le ministre, évoquer un certain nombre de sujets qui m'intéressent. Hélas ! on les évoque toujours en disant : « C'est à l'étude. On y réfléchit. C'est possible. » Il est vrai que d'autres ont réfléchi aussi, en d'autres temps.

M. Eric Raoult, ministre délégué. Nous ne sommes là que depuis six mois !

M. Marcel Debarge. Mais il faudrait quand même aboutir !

Le projet de budget que vous présentez ne me paraît pas convenir à la situation de malaise existant dans les quartiers où se concentrent la pauvreté et le déficit social.

Ce projet de budget ne réduira pas la fracture sociale. Il ne diminuera en rien le nombre des exclus. Même si vous dégagez les bonnes priorités, vous versez dans le « demain, on rase gratis », et vous renvoyez à un lendemain incertain la discussion des problèmes de fond.

Il y a eu des réflexions qui sont susceptibles de constituer un tronc commun sur lequel un certain nombre de parlementaires, dont je suis, peuvent se retrouver.

Il faut mettre en avant, au titre des solutions sociales, non pas l'assistanat, qui peut être nécessaire dans les cas extrêmes, mais la solidarité.

On a beaucoup parlé du revenu minimum d'insertion. C'est quelquefois la bouée de sauvetage qui permet de maintenir la tête hors de l'eau ; et si n'existait pas son volet revenu minimum, qui sait où en serait cette fameuse fracture sociale ? Elle serait vraisemblablement plus importante encore.

Le volet insertion n'a pas vraiment été une réussite. Il suppose à la fois une organisation de la formation, de la motivation de la part des intéressés, des mécanismes de probation. Mais ce n'est pas une raison, me semble-t-il, pour y renoncer.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Tout à fait !

M. Marcel Debarge. Je ne crois pas à un miracle en ce qui concerne la politique de la ville, qui touche à la vie quotidienne dans bien des domaines.

Tout gouvernement ne sera crédible que dans la mesure où les Françaises et les Français, les citoyennes et les citoyens verront concrètement - toujours saint Thomas ! - évoluer les conditions de vie dans leur ville. On peut imaginer les plus beaux projets du monde, rêver, mais il faut également obtenir des résultats en ce qui concerne l'intégration, le logement social et l'emploi, qui conditionne tout.

L'emploi est probablement le domaine où l'on enregistre le déficit le plus grave de la politique gouvernementale, dans la mesure où les solutions à ce problème crucial n'ont pu être mises suffisamment en avant.

A chaque étape de l'action politique d'un gouvernement, des propositions doivent être avancées, puis modifiées, améliorées. Mais toutes partent d'une nécessité.

A ce propos, je voudrais savoir - qu'on ne voie là aucune agressivité - où nous en sommes en ce qui concerne la possible concrétisation de l'évolution vers le partage du temps du travail.

A mon avis, le partage du temps de travail est un élément - il n'est certes pas suffisant à lui seul - de la solution et il exige une volonté.

MM. Claude Estier et François Autain. C'est vrai !

M. Marcel Debarge. Chacun rappelle à cette tribune qu'il est ou a été maire : M. André Diligent, M. Christian Demuynck, M. Eric Raoult. On me permettra donc d'évoquer l'exemple de ma propre commune.

En six ou sept ans, nous sommes passés, pour le personnel communal, de trente-neuf heures à trente-cinq heures, tout en essayant de créer des emplois, en transformant ce que l'on appelait des TUC - 40 ou 45 p. 100 d'entre eux : ce qui n'était pas si mal que cela ! - en emplois définitifs. Autrement dit, dans ma commune, la volonté que j'évoquais existait véritablement.

Par ailleurs, on s'aperçoit que, dans les pays où certaines branches industrielles appliquent un temps de travail plus court que la moyenne française, les entreprises concernées n'en restent pas moins compétitives.

Il est vrai que, dans ces pays, il arrive que l'on préfère la négociation à toute autre forme de confrontation !

J'avoue, pour ma part, avoir un faible, surtout depuis quelques jours, pour le mot « négociation » ! (*Sourires. - Marques d'approbation sur les travées de l'Union centriste.*)

M. Emmanuel Hamel. Vous avez raison !

M. Marcel Debarge. Je vous remercie, chers collègues, de votre approbation ! Oui, j'ai vraiment un faible pour le mot.

M. François Autain. Ce n'est pas le cas de Juppé !

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis. Il faut être deux pour négocier !

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Et il y a des choses qui ne sont pas négociables !

M. Marcel Debarge. Deux, ce n'est pas suffisant ! Cela dit, tout est négociable, avec de la bonne volonté.

M. André Diligent. C'est vrai !

M. Marcel Debarge. Chers collègues, personne n'a l'exclusivité du courage, et je ne confonds jamais courage avec entêtement.

M. Claude Estier. Très bien !

M. Marcel Debarge. C'est ainsi qu'il convient de voir les choses, du moins je le crois, je le pense et je l'espère - Saint-Thomas, toujours... (*Sourires.*) Un certain nombre de problèmes avaient, me semble-t-il, été plus ou moins soulevés par le candidat à la présidence de la République.

Était concerné, notamment - mais peut-être ai-je mal compris ses propos - le transfert des crédits relatifs aux indemnités de chômage vers la création d'emplois de proximité.

Là encore, ce n'est peut-être pas déterminant, mais c'est tout de même un élément extrêmement important, d'autant que les collectivités locales et territoriales pourraient jouer un rôle prépondérant dans le domaine des emplois de proximité.

Je n'ai pas dit que c'était « la » solution. Regardons les choses en face : on la cherche, et personne, jusqu'à présent, ne l'a trouvée, cette solution globale. Il faut donc, pour progresser, tenter et essayer beaucoup.

Une chose est sûre : les dégrèvements fiscaux ou autres ne sont pas la solution unique, ou, en tout cas, cela n'apparaît pas. Certains chefs d'entreprise du Pré-Saint-Gervais me font partager leurs doutes : « Peut-être ont-ils une logique, mais ce n'est pas la bonne. C'est bien, tout cela, oui ! Mais, les carnets de commandes, c'est encore mieux ! ». C'est tout cela qu'il faut mettre en avant.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Vous auriez mieux fait de le faire quand vous étiez aux responsabilités.

M. Marcel Debarge. C'est tout cela qu'il faut essayer de concrétiser.

Où en est-on donc de ces crédits qui pourraient servir une véritable politique de la ville ?

J'entendais tout à l'heure : « on va augmenter ceci, on va augmenter cela ». Pauvres collectivités locales, pauvres collectivités territoriales ! Le Pré-Saint-Gervais compte 16 000 habitants. Or le coût de l'opération sur la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, c'est-à-dire les cotisations supplémentaires à payer par l'employeur, s'est élevé à 1,5 million de francs. Je le rappelle, un point d'impôt dans la commune dont j'étais le maire à l'époque représentait 500 000 francs. C'est comme cela que les choses se voient et se ressentent sur le terrain.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Vous préféreriez que l'on ne paie pas les retraites ?

M. Marcel Debarge. Sont intervenues également des diminutions d'un certain nombre de dotations de l'Etat, puis l'affaire de la TVA, au point que l'on a pu se demander qui, finalement, allait supporter les fameuses réformes.

C'est le genre de questions que l'on se pose, et elles sont bien réelles.

Les maires, toutes tendances politiques confondues, sont souvent obligés de pratiquer, à l'égard de leurs administrés, l'art de dire non : non à certaines demandes, non à certaines revendications. Ils ont également à essayer de gérer la difficulté, étant entendu, et cela a également été dit, que le maire est au premier rang. Le maire, c'est celui qui est le plus abordable pour la population ; la municipalité est la première vers laquelle on se tourne pour résoudre toute une série de problèmes.

Les collectivités locales et territoriales ont un rôle important à jouer, il faut en avoir conscience. Les associations également, qu'elles travaillent pour l'intégration pour rendre une certaine convivialité à la ville. Or je n'ai pas l'impression, monsieur le ministre, que les crédits qui sont affectés au budget de la ville - encore qu'il soit difficile de s'y retrouver tant ils sont saupoudrés entre les différents ministères de tutelle - prennent suffisamment ces données en considération.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. C'est une erreur !

M. Marcel Debarge. C'est peut-être une erreur, c'est certainement une erreur, même, (*sourires*) mais c'est une réalité !

De tout cela, il faut donc discuter.

Oui ! il faut se concerter, dialoguer, négocier.

M. Alain Gournac. Il faut le dire à M. Blondel !

M. Marcel Debarge. Cher collègue, vous trouverez certainement son numéro de téléphone au siège de Force ouvrière, n'hésitez pas ! (*Rires.*)

Il est également nécessaire, et cela ne date pas de 1981, d'avoir une politique de l'urbanisme qui soit quelque peu différente de celles qui ont été menées auparavant, qui n'ont pas été autre chose que des politiques de ghetto.

Il faudra bien quand même qu'à un moment donné nous puissions, les uns et les autres, nous concerter et traiter de cette très grave question, qui est elle-même liée à l'emploi. De fait, l'emploi donne le salaire et vous savez très bien que les maires, quand ils ne disposent pas des trois derniers bulletins de salaire, lequel doit être équivalent à trois ou quatre fois le montant du loyer ou des charges, refusent le logement social.

Mon point de vue, est simple, au point d'être simpliste, peut-être. Qu'à cela ne tienne, d'ailleurs ! Vous pourrez toujours l'enrichir et le compléter. Reste que, à mon avis, nous ne parviendrons pas, notamment dans des régions comme l'Ile-de-France, à faire du logement social ou, tout simplement, du logement à caractère social sans maîtrise du foncier.

Madame le ministre, je vous ai écoutée attentivement ce matin. Vous prônez un hébergement en unités limitées. J'ai souvenir d'un hébergement de 350 ou 450 places, du côté des Lilas, imposé plus ou moins par la ville de Paris. Au risque de choquer les élus de Paris ici présents, je dois dire que, trop souvent, en matière de logement social, la Ville de Paris a eu une fâcheuse tendance à évacuer ses cas sociaux dans une certaine banlieue, vous savez, cette banlieue plutôt dans l'est ou le nord-est de Paris... Ici encore, concertation et négociation seraient bien utiles.

Pourquoi les maires ne seraient-ils pas capables - moi, j'y suis tout prêt - même sans avoir forcément la même tendance politique, de discuter de ce genre de problème ? Voyez les zones d'aménagement concerté, toujours imposées par le plus fort. Comme toujours, au risque de lasser, débat, concertation, négociations sont indispensables.

S'il est une leçon à retenir d'un passage au gouvernement - moi, j'assume le mien, et peut-être, mais c'est une autre histoire, aurons-nous à en assumer un autre après vous - c'est qu'à vouloir affirmer, comme certains, trop de vérités, on risque d'être dans l'erreur !

M. Philippe de Gaulle. C'est fait !

M. Marcel Debarge. Se pose aussi, en matière de logement social, l'importante question des attributions. Oui, chers collègues, c'est la vie quotidienne.

Les ghettos existent, et nous les connaissons. Je caricature un peu : imaginons une tour de vingt étages avec, d'un côté, des F 5, de l'autre, des F 2. Très vite, parce qu'elles sont plus grandes, les familles de travailleurs immigrés sont un peu plus nombreuses. Très vite, il ne reste plus qu'elles. Très vite aussi, on attribue les logements en fonction de cette caractéristique. Très vite, le groupe scolaire voisin se vide de sa population « classique ». Très vite, c'est le ghetto.

Or, précisément par l'attribution de logements, on devrait pouvoir arriver à une répartition qui permette la convivialité indispensable. C'est cela qu'il faut réussir, pour peu qu'on ait la volonté.

Qui mieux que le maire le peut ? Mais, d'un autre côté, que peut le maire ? Un maire attribue, en fait, 20 p. 100 des logements, et dans le meilleur des cas. Des communes comme la mienne n'ont pas d'office public et dépendent d'un office départemental. La part du préfet représente 50 p. 100, à quoi s'ajoute la quote-part patronale. Et il est toujours question des mêmes cas sociaux, dans les mêmes villes de la même banlieue. En somme, l'attribution, pour l'instant, c'est le fait du prince ! Pour-quoi ne pas recourir à un comité de décision,...

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Mais cela existe. C'est la commission communale !

M. Marcel Debarge. ... à une commission d'attribution, qui procéderait à une répartition de manière à éviter un certain nombre de conflits sociaux et en prenant soin de ne pas pénaliser toujours les mêmes quartiers ?

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. C'est la « circulaire de Charette ». Vous n'avez qu'à demander la création d'une commission communale !

M. Marcel Debarge. Bon ! Je ne suis pas du tout sectaire. Du reste, cette commission a bien été créée, un mois et demi après la parution de la circulaire du ministre du logement de l'époque, mais il n'empêche que la quote-part patronale était là, et qu'elle peut tout bloquer. Quant à la part préfectorale, elle fait, dans ce domaine, ce qu'elle peut !

Il faudrait tout de même quelque chose d'un peu plus précis, d'un peu plus ordonné et de plus conséquent, encore une fois, sans fait du prince, sans monopole de décision entre les mains d'un seul.

Concertation encore, concertation toujours, avec les représentants d'amicales de locataires, avec les élus, avec les bailleurs. Oui, vraiment ! il y aurait bien des choses à faire dans ce domaine.

Nous pourrions à l'infini décrire ce que devrait être une politique de la ville, car beaucoup se gère à ce niveau-là.

A un moment donné, il sera bon que l'on fasse également le point sur la décentralisation.

Sur la décentralisation comme sur d'autres grandes décisions, je n'ai pas de complexe. Je ne sais pas si vous vous en êtes rendu compte, mais non ! Je n'ai pas de complexes par rapport à 1981. (*Rires.*)

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis. Ça non !

M. Marcel Debarge. Notez, je ne suis pas, de nature, un homme très complexé, pas plus dans ce domaine que dans d'autres. Chacun ses faiblesses, les miennes se situent ailleurs. A vous de les trouver ! (*Nouveaux rires.*)

Il n'en demeure pas moins vrai que nous nous trouvons devant une série de problèmes liés à la décentralisation, notamment en ce qui concerne la responsabilité des maires et des collectivités locales, qui s'est beaucoup accrue.

Un maire, ce n'est pas seulement le notable ; c'est l'architecte, c'est l'avocat, c'est l'urbaniste, c'est l'assistante sociale, c'est le chef d'entreprise. Bref, c'est tout ce que l'on peut imaginer. C'est ainsi que les choses se présentent, chacun y apportant sa touche personnelle.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis. Le maire, c'est aussi celui que l'on met en prison !

M. Marcel Debarge. Monsieur Raoult, au Pré-Saint-Gervais, nous avons 46 p. 100 de logements sociaux. J'aimerais que toutes les communes de la Seine-Saint-Denis aient le même pourcentage. Cela permettrait peut-être de donner de l'oxygène aux autres. (*M. le ministre délégué s'étonne.*) Eh oui ! monsieur le ministre, je ne crois pas que ce soit tout à fait le cas partout.

M. Eric Raoult, ministre délégué. On va faire un effort !

M. Marcel Debarge. Vous ferez un effort ? Vous avez beaucoup d'efforts à faire ! Remarquez, je vous fais confiance pour faire en sorte qu'une ville comme la vôtre finisse par arriver pratiquement à notre niveau ! Et si vous avez besoin de conseils, on vous en donnera. (*Rires.*)

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. C'est un peu trop, 46 p. 100. Au-delà de 40 p. 100, ce n'est pas très bon !

M. Marcel Debarge. La décentralisation, si décriée par certains parlementaires à l'époque où elle était mise en œuvre, c'est comme la CSG. Mais passons rapidement, ce n'est pas l'objet du débat.

Il serait peut-être bon, pour progresser, que le Gouvernement ou le Parlement, sous la forme qui convienne, puisse faire le point de la décentralisation. Nous avons,

en effet, des leçons à tirer de la décentralisation, cette grande œuvre tout à fait positive et, d'ailleurs, irréversible.

Vie associative, concertation, questions sociales, tout cela concourt à conditionner la vie dans une ville. Cela étant, encore une fois, ce que je crois sincèrement, ce que je pense sincèrement, c'est que la politique de la ville, quel que soit le gouvernement, ne rencontrera un écho parmi les Françaises et les Français, parmi celles et ceux qui habitent soit en banlieue, soit dans une ville centrale - des problèmes se posent dans les deux cas - que lorsque les uns et les autres pourront constater *de visu*, - Saint-Thomas, encore et toujours - que cette politique de la ville les concerne, qu'elle a permis une amélioration de leur quotidien, de leurs conditions de vie et de leur habitat.

Je ne pense pas que votre projet de budget réponde à ces conditions, monsieur le ministre. Aussi - mais vais-je vous étonner ? - nous ne le voterons pas ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Emmanuel Hamel. Saint-Thomas négatif !

M. le président. La parole est à M. Ostermann.

M. Joseph Ostermann. Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, en dépit du contexte actuel de réduction des déficits publics, les crédits consacrés à la ville et à l'intégration s'élèvent à 31 milliards de francs, soit une augmentation de 19 p. 100 par rapport à 1995. Ce rythme de progression budgétaire aurait dû être suivi depuis quinze ans, ce qui prouve une nouvelle fois qu'il est plus facile de critiquer après que d'agir avant et pendant.

Aujourd'hui, la ville et l'intégration font partie des secteurs prioritaires de la politique gouvernementale, et on ne peut que s'en réjouir.

Les enjeux dans ce domaine sont effectivement de taille, puisque la politique que nous menons aujourd'hui façonnera le visage de la France de demain.

Permettez-moi d'évoquer, tout d'abord, l'action sociale. Cette dernière voit ses crédits augmenter de 19,4 p. 100. Ils atteindront 30 milliards de francs, ce qui est d'autant plus satisfaisant que l'insertion professionnelle, dans le cadre du RMI, pierre angulaire de la politique de lutte contre l'exclusion, connaît une progression certaine.

Toutefois, comme le propose la Cour des comptes dans son dernier rapport, ne devrait-on pas étudier un système permettant de sortir du dispositif du RMI les personnes en attente d'un autre avantage social, tel qu'une retraite ou une pension d'invalidité ?

Dans le même esprit, ne doit-on pas imposer aux étrangers n'ayant jamais cotisé à un régime de vieillesse une condition de résidence avant de leur octroyer le bénéfice du revenu minimum d'insertion ?

Il s'agit en effet de différencier le revenu minimum, qui est indispensable pour les plus démunis, de l'intégration, question à laquelle tous les élus locaux sont particulièrement attentifs.

De plus, parmi les crédits affectés à l'action sociale, le budget prend mieux en compte les problèmes relatifs à la santé. En effet, le plan de lutte contre la toxicomanie bénéficiera, en 1996, d'une enveloppe de 31 millions de francs au titre des mesures nouvelles.

Pour ma part, je souhaiterais voir étendre, monsieur le ministre, à d'autres pathologies, telles que la tuberculose ou la malnutrition, qui se développent en particulier dans les quartiers en difficulté, l'effort en faveur de la santé publique.

Les crédits consacrés à la ville, quant à eux, augmentent de 6,5 p. 100 et atteignent 8,8 milliards de francs.

Ainsi que vous l'avez souligné vous-même, monsieur le ministre, « la ville est tout à la fois un miroir et une loupe pour la société : elle est un miroir de ses erreurs et de ses réussites architecturales et une loupe de ses difficultés sociales et des tensions humaines ».

Le « malaise des banlieues », si souvent dénoncé, exige une politique ambitieuse. Cette ambition trouve sa traduction dans le budget que vous nous soumettez, ainsi que dans les objectifs que vous vous êtes assignés.

Le premier tend à réduire de 50 p. 100 l'écart entre le taux de chômage des jeunes vivant dans les quartiers en difficulté et celui de l'ensemble de l'agglomération à laquelle ils appartiennent.

Le deuxième vise à abaisser le niveau de délinquance dans les quartiers.

Le troisième a pour objet de supprimer les disparités de niveau scolaire, par rapport à la moyenne nationale, des enfants entrant en classe de sixième.

Le quatrième tend à poursuivre et à achever la réhabilitation des logements collectifs des quartiers en difficulté, ce qui est un programme ambitieux.

Enfin, et peut-être surtout, le cinquième vise à accroître la présence des services publics dans les quartiers.

Permettez-moi d'aborder quelques points plus techniques, mais néanmoins importants.

Tout d'abord, je rappellerai que l'intervention de plusieurs ministères comme la nécessaire intercommunalité de la politique de la ville rendent difficile la mise en œuvre de celle-ci.

En effet, la collaboration interministérielle se trouve bien souvent compromise par la confrontation d'intérêts divergents. L'actuel débat budgétaire nous en a fait la démonstration, notamment à propos du logement. L'instauration de plafonnements de ressources et de surloyers dans les HLM est souvent en contradiction avec la volonté de préserver la mixité sociale tant recherchée par la politique de la ville.

Cette politique de la ville est aussi rendue difficile par les inégalités fiscales entre les communes et par la dimension même de certaines d'entre elles qui empêche de s'attaquer efficacement aux problèmes.

En effet, 40 p. 100 des ressources communales proviennent des impôts locaux, d'où des inégalités certaines. Une petite commune qui bénéficie de l'implantation d'un grand centre commercial aura une forte taxe professionnelle alors qu'à l'inverse une commune qui ne rassemble que des logements sociaux n'est pas à même de financer les dépenses auxquelles elle doit faire face.

Ainsi, le potentiel fiscal d'une commune est souvent inversement proportionnel à ses problèmes urbains. A ce propos, il convient de saluer la progression, dans le projet de budget pour 1996, de la dotation de solidarité urbaine, qui permet de corriger quelque peu ces déséquilibres. Les communes rurales, dont je suis un élu, reconnaissent cet impératif.

En outre, l'intercommunalité, bien qu'elle soit encouragée financièrement par l'Etat, ne progresse que lentement. En dépit de la communauté d'intérêts que constitue l'appartenance à une même agglomération, les rivalités demeurent fortes avec leurs effets pervers tels que le refus des communes périphériques de contribuer au financement d'équipements construits par la commune-centre et profitant à toutes les agglomérations.

Le second point que je souhaiterais aborder, monsieur le ministre, est le problème de la jeunesse, qui doit être au centre de nos préoccupations.

En effet, de nombreux adolescents sont aujourd'hui malades de la vie urbaine et certains, hélas ! malades de la vie tout simplement. Du suicide à l'errance, de la marginalisation à la délinquance ou à la toxicomanie, le malaise de la jeunesse remet en cause le modèle urbain construit dans les dernières décennies. Il convient donc de tenter de trouver des solutions car, bien souvent, les parents baissent trop rapidement les bras.

Ainsi, mon département est l'objet d'une inquiétante recrudescence de la délinquance. L'agglomération strasbourgeoise voit, en effet, se multiplier les incendies de voitures, les vols et les attaques contre les équipements les plus divers, tels les tramways.

Cette violence est d'autant plus préoccupante que ses auteurs sont de très jeunes mineurs qui bénéficient, pour les raisons humaines que l'on imagine, d'une sorte d'impunité.

Comme le souligne notre excellent collègue Gérard Larcher dans le rapport sur la ville qu'il a remis en 1992, la petite criminalité fait souvent l'objet de classement de plaintes sans suite ou de condamnations avec sursis. De ce fait, son traitement ne donne satisfaction ni à la victime ni à la société, tandis que l'auteur de l'acte a le sentiment d'agir en toute impunité. C'est par le petit larcin qui fait souvent la fierté de son auteur que commence la délinquance.

Pour répondre à ce problème majeur, il convient d'appliquer non seulement des mesures de prévention, mais aussi des mesures de répression.

S'agissant de la prévention de la délinquance, nous pouvons nous féliciter de la reconduction des crédits de 1995 ainsi que du développement de l'ilotage. Il convient également de saluer la forte augmentation des crédits affectés aux opérations « ville-vie-vacances » qui ont, entre autres objectifs, de prévenir la récurrence des jeunes concernés par des mesures de justice.

Enfin, pour contribuer notamment à la résorption de la violence dans les établissements scolaires, nous disposons d'un dispositif dit « école ouverte » qui bénéficie de près de 16 millions de francs et qui a déjà permis d'instaurer un meilleur climat dans les établissements. Ce dispositif devrait être rapidement renforcé.

De même, la répression judiciaire doit être adaptée. Le traitement en temps réel des procédures pénales par les parquets ainsi que le nombre croissant de procédures de classement de plaintes sous condition de réparation ou de médiation pénale me paraissent des réponses opportunes.

Ainsi, ne pas laisser impunis des délits parfois graves permettra de faire progresser la responsabilité et la citoyenneté.

Je souhaiterais enfin attirer votre attention sur le problème des associations.

Comme l'a souligné M. Diligent, il faut prioritairement s'occuper de l'emploi des jeunes.

A cet égard, le rôle des associations, notamment des associations sportives, n'est plus à démontrer. Comme je me plais souvent à le répéter, la pratique du sport se fonde sur quelques grands principes fondamentaux, tels que le courage, la persévérance, le respect des règles et celui de l'adversaire. Il développe aussi quelques vertus, telles que la maîtrise de soi, la solidarité et l'esprit de conquête.

Aussi, je trouve dommage que, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes précité, l'allongement excessif des délais de financement consécutif au retard dans la gestion des crédits paralyse notamment l'action de prévention de certaines associations.

Enfin, bien qu'il soit regrettable que les crédits destinés au soutien des associations locales accusent une baisse par rapport à 1995, il me paraît capital de responsabiliser les jeunes en refusant de pratiquer une « politique du carnet de chèques » qui consiste à accorder systématiquement les crédits qu'ils demandent. Il faut savoir dire « non », apprendre aux jeunes à monter des projets précis et cohérents et leur inculquer le sens de la valeur de l'argent.

Pour terminer, je livrerai à votre réflexion cette phrase du général de Gaulle : « L'unité profonde de la nation ne dépend pas seulement de la justice sociale. Elle est aussi le fruit de la valeur morale des citoyens. »

En espérant que votre programme national d'intégration urbaine sera tout aussi encourageant que le présent projet de budget, sachez, madame le ministre, monsieur le ministre, que mes collègues du groupe du RPR et moi-même voterons les crédits consacrés à la ville et à l'intégration. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

M. le président. La parole est à M. Franchis.

M. Serge Franchis. Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'évoquerai successivement les crédits consacrés à l'intégration et ceux qui sont affectés à la ville.

S'agissant des premiers, conformément à l'objectif affiché par le Gouvernement et tendant à renforcer la lutte contre l'exclusion, le projet de loi de finances prévoit une progression significative des crédits consacrés à l'action sociale et au financement du revenu minimum d'insertion. Dans le contexte actuel d'extrême rigueur budgétaire, cet effort mérite d'être souligné.

Nous ne pourrions que nous en féliciter, si l'ampleur des besoins ne cessait de s'accroître. En particulier, l'augmentation des crédits consacrés au RMI, en progression de 19 p. 100 par rapport au budget initial de 1995, est essentiellement la conséquence de l'aggravation de l'exclusion.

Traiter celle-ci ne suffit pas, nous le savons. Une véritable prévention de la fracture sociale et des chances réelles d'intégration passent par un changement radical en matière d'emploi.

Cela dit, nous devons, dans l'immédiat, consolider les dispositifs d'accompagnement social des personnes en difficulté. Les bases en sont souvent précaires. Les opérations sont conduites dans l'urgence, avec des visées principalement réparatrices.

L'action sociale de l'Etat se fonde fréquemment sur des financements ponctuels et conjoncturels sans aucune garantie de durée, ce qui nuit tant aux prestataires qu'aux partenaires de terrain.

Si l'on peut observer avec satisfaction la progression des crédits destinés aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale, les CHRS et la création de places nouvelles, on peut toutefois s'inquiéter de l'accentuation confirmée de la contrainte financière, puisque l'enveloppe prévue pour 1996 semble insuffisante par rapport à la croissance des coûts et aux créations de places en année pleine.

Nous devons accorder, madame le ministre, monsieur le ministre, une réelle priorité aux 450 000 jeunes, environ, qui se trouvent hors du système scolaire, sans emploi

et sans ressources. Un quart d'entre eux sont dans une situation de grande difficulté, susceptible de se traduire par une marginalisation définitive.

Nous observons une progression du nombre des jeunes appartenant à la tranche d'âge vingt-six - vingt-neuf ans parmi les bénéficiaires du RMI. Pour un grand nombre de personnes de plus en plus jeunes, le RMI devient le moyen quasi normal, banalisé, de subsister. Certains allocataires ont pourtant reçu une formation et sont qualifiés pour travailler.

Nous ne pouvons donc nous satisfaire du taux de 40 p. 100 de contrats d'insertion signés, d'autant moins que cette insertion n'est pas toujours professionnelle ; elle est aussi sanitaire ou sociale.

Le RMI se caractérise nettement comme une dépense passive du chômage, d'où la nécessité de faire évoluer ce régime de solidarité, de définir, voire d'inventer, des activités susceptibles d'accompagner l'ouverture du droit. En bref, nous devons être en mesure d'offrir à chacun un rôle, une place dans la société, qui lui assure ou lui restitue la dignité à laquelle il aspire et non pas seulement quelques subsides.

Je voudrais aussi formuler une observation à propos des centres de formation des travailleurs sociaux. La formation de ces derniers s'effectue dans 150 centres agréés par le ministère de l'intégration.

Actuellement, ce dispositif accueille 26 000 étudiants et emploie plus de 4 000 salariés. Durant les dix dernières années, le dispositif de formation s'est vu imposer une baisse importante des subventions de l'Etat en francs constants et la mise en place par les directions régionales des affaires sanitaires et sociales, les DRASS, de quotas d'étudiants.

Ainsi, pour certains métiers du travail social, le nombre de diplômés est devenu insuffisant pour pourvoir les postes vacants.

A la suite de la publication d'un rapport d'évaluation sur les centres, établi à la demande de Mme Simone Veil, vous avez prévu, monsieur le ministre, d'inscrire, dans le futur projet de loi relatif à la lutte contre l'exclusion, plusieurs articles sur les centres de formation.

Votre intention, semble-t-il, est de renforcer les bases législatives de la formation des travailleurs sociaux, de reconnaître la mission de service public de la formation et surtout de prévoir une indexation des dotations pour sortir les établissements de la précarité des financements. Or nous pouvons craindre que le ministère du budget n'accepte pas cette proposition qui, pourtant, permettrait de sortir le dispositif de financements aléatoires. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous donner aujourd'hui des précisions sur ce point ?

J'aborderai maintenant les crédits de la ville.

Le support budgétaire des crédits de la ville fait l'objet d'une présentation excessivement complexe qui ne permet pas de porter une appréciation certaine sur les moyens effectivement consacrés aux quartiers en difficulté.

Si, globalement, la politique de la ville est appelée à bénéficier, en 1996, d'un effort financier de l'Etat en progression, les crédits du budget de la ville proprement dits, à l'intérieur de cet ensemble, diminuent sensiblement.

Ces restrictions risquent d'être ressenties comme un désengagement de l'Etat et de nourrir de légitimes inquiétudes.

La primauté est donnée à l'investissement en vue de permettre un démarrage rapide de nouvelles actions de réhabilitation qui seront arrêtées dans le cadre du pro-

gramme national d'intégration urbaine que vous envisagez de présenter au Parlement au début de 1996. Il faut, notamment, favoriser les transformations d'usage de locaux d'habitation au fur et à mesure que des opportunités se présentent.

Il est permis de s'interroger sur le retrait opéré en matière d'animation de la vie sociale, pourtant admise comme essentielle : équipements de quartier, vie associative et services publics.

Certains crédits affectés à la prévention de la délinquance stagnent. Ceux qui sont relatifs aux opérations « ville-vie-vacances » augmentent de plus de 76 p. 100. Cependant, cette progression semble, en partie, résulter du transfert d'une fraction des opérations « prévention été » inscrites précédemment au budget du ministère des affaires sociales, ce qui ramène la progression des crédits à environ 15 p. 100.

Les contrats de ville sont de précieux outils de lutte contre l'exclusion. Ils permettent la mise en œuvre d'une politique d'ensemble et l'encouragement d'initiatives locales le plus souvent articulées autour de structures préexistantes telles que les écoles, les maisons de quartier, les associations sportives, de loisirs ou culturelles. On peut seulement regretter que la notion d'agglomération qui est attachée à ces contrats ait pu conduire à diluer certaines actions qui auraient mérité d'être ciblées sur les quartiers sensibles ou susceptibles de le devenir.

Pour conclure cette brève intervention, permettez-moi, madame, monsieur le ministre, d'insister sur trois principes d'application.

Tout d'abord, les actions en matière de quartiers qu'on dénomme quartiers défavorisés, zones urbaines sensibles ou zones urbaines de redynamisation, doivent être, pour l'essentiel, définies localement. Le maire - cela a été dit à maintes reprises - et le préfet sont les partenaires obligés de cette politique, qui bien que nationale doit être souple et adaptable, aucune mesure ne devant être imposée aux autorités locales.

Telle ville n'appelle pas les mêmes mesures que telle autre. A l'intérieur d'une même commune, l'approche des mêmes problèmes peut être différente d'un quartier à l'autre.

Ensuite, dans tous les quartiers « défavorisés », même s'ils paraissent à l'abri d'incidents, il est indispensable d'amplifier les actions de prévention. C'est la seule voie qui puisse éviter l'explosion généralisée des banlieues de nos villes, grandes et petites.

De même, il paraît irréaliste de « faire sortir » les quartiers déjà traités du développement social. J'ai constaté que les quartiers identifiés comme sortants ne sont pas éligibles, aux termes du décret du 5 février 1993, à l'exonération de taxe professionnelle des créations et extensions d'entreprise. Pourtant, il s'agit souvent de quartiers dont l'évolution reste préoccupante pour les élus locaux. Cette observation vaut aussi pour l'application du surloyer dans ces mêmes ensembles.

Enfin, l'accompagnement social doit être non pas fragmenté mais global. C'est à partir de la petite enfance, dans un partenariat très large entre l'éducation nationale, les caisses d'allocations familiales, les associations locales et les municipalités, qu'il doit être entrepris.

Il est regrettable que la diminution des crédits du ministère du travail et des affaires sociales, au titre de l'enfance et de la famille, marque un recul des politiques préventives susceptibles de préserver le lien familial.

La qualité du travail social dépend de son impact sur la cellule de base de la société qu'est la famille, notamment sur la petite enfance.

Dans les quartiers urbains, ne pas accompagner l'enfance serait prendre un risque supplémentaire pour l'avenir.

Voilà, madame le ministre, monsieur le ministre, quelques considérations qui, je l'espère, retiendront votre attention. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Je demande la parole.

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

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Je voudrais tout d'abord remercier MM. les rapporteurs et les orateurs de la qualité de leurs travaux et de leurs interventions. Les propos qui viennent d'être tenus au sein de cet hémicycle démontrent l'intérêt que nous portons tous à ces questions importantes.

MM. les rapporteurs et d'autres orateurs ont relevé l'effort important réalisé par le Gouvernement à travers ce budget ainsi que sa volonté de s'engager très fortement dans cette bataille pour l'insertion.

Il s'agit bien, comme M. Diligent l'a dit tout à l'heure en des termes très émouvants, de l'insertion, notamment des jeunes, d'où qu'ils viennent et quels qu'ils soient, et c'est un véritable devoir. C'est en effet à travers le travail, la dignité qu'il apporte et l'évolution qu'il assure dans la vie de chacun que l'on peut arriver à résoudre le problème durablement.

Comme cela apparaît clairement dans les interventions des uns et les autres, nous devons avoir la volonté d'avancer ensemble. En effet, une politique efficace, en ce domaine certainement plus qu'en tout autre, nécessite la participation de tous.

Un certain nombre d'entre vous ont rappelé, peut-être aussi parce qu'ils sont des élus locaux, qu'en définitive nous ne pouvons y arriver qu'en œuvrant côte à côte au sein de partenariats regroupant l'Etat, les collectivités locales, notamment les élus, et les associations qui jouent un rôle très important dans ce domaine.

J'aborderai d'abord le problème du RMI, qui a été évoqué par MM. les rapporteurs et par nombre d'intervenants. A cet égard, d'importantes questions ont été posées. L'augmentation annuelle des crédits votés est effectivement forte. Comme vous l'avez noté, un ralentissement du rythme de croissance est intervenu en 1995 ; il en sera de même en 1996, grâce à une politique très active d'insertion.

Le budget de l'intégration n'est pas une réponse suffisante à la fracture sociale, avez-vous dit, monsieur Marini. Certes, mais il représente déjà un effort très important, surtout si on prend en compte, au-delà de ce budget, les crédits du ministère du travail, notamment pour le financement des contrats initiative-emploi, qui, lui, va dans le secteur marchand, et des contrats emploi-solidarité. C'est en effet l'ensemble de la politique du Gouvernement qui est orientée vers la réduction de la fracture sociale à travers la lutte pour l'emploi - nous en avons parlé ce matin - et l'insertion des plus démunis, qui est l'objet de notre débat de cet après-midi.

La réforme du RMI est urgente et indispensable, avez-vous ajouté, monsieur Marini. La plupart de vos collègues se sont fait l'écho de ce constat. Comme vous le savez, le Gouvernement travaillé à cette réforme dans le cadre de la préparation du projet de loi relatif à la lutte contre l'exclusion. Contrairement à ce que M. Debarge laissait

supposer, il ne s'agit pas de vœux pieux. C'est un travail très sérieux, qui aboutira lors de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre l'exclusion qui vous sera soumis dans les mois à venir.

S'agissant du RMI, messieurs Marini et Blanc ont évoqué la nécessité de mieux contrôler le dispositif. Vous avez beaucoup insisté sur cet aspect. Nous ne pouvons qu'être d'accord sur ce point. M. Blanc a relevé que, selon le rapport de la Cour des comptes, les versements indus représenteraient 10 p. 100 des allocations servies. Je voudrais préciser que ce chiffre est calculé avant les régularisations. Les sommes versées en trop sont donc beaucoup plus faibles. Néanmoins, le Gouvernement est tout à fait conscient de la nécessité de renforcer les contrôles.

L'extension des croisements de fichiers – certains sont effectivement déjà en place, notamment entre les CAF et les ASSEDIC – devrait apporter une amélioration significative. Au début de 1996, des échanges informatiques seront mis en place, d'une part, entre les CAF et le CNASEA, le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, et, d'autre part, entre la CNAF et l'ANPE, pour contrôler l'entrée dans toutes les mesures publiques d'aide à l'insertion professionnelle.

Les économies qui peuvent en résulter ont été fixées à 472 millions de francs sur la base d'une estimation que nous considérons réaliste. A cet égard, je confirme qu'il faut se garder de confondre la fraude et les versements indus. La plus grande partie de ces versements indus, dont le montant global s'élève effectivement à deux milliards de francs, ont une origine purement technique et ne correspondent à aucune fraude. La CNAF précise que seulement 26 p. 100 de ces deux milliards de francs sont des véritables indus transférés au préfet pour être récupérés. Au demeurant, ils ne correspondent pas, dans nombre de cas, à une intention frauduleuse. Par ailleurs, il est certainement utile de renforcer le nombre de contrôleurs assermentés dans les CAF. Le Gouvernement étudie cette question avec la CNAF.

Monsieur Marini, vous proposez de mettre fin à l'irresponsabilité dans la gestion en substituant au programme départemental d'insertion une convention entre le préfet et le président du conseil général, fixant des objectifs quantitatifs et qualitatifs. Cette proposition est l'une de celles qui sont étudiées actuellement. Elle constitue l'une des pistes en termes d'efficacité et de meilleure appréhension des solutions à apporter.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Je vous remercie, madame le ministre.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Un autre point revient assez souvent dans vos rapports et dans vos interventions : sortir de l'assistanat. Aujourd'hui, tout le monde est bien d'accord pour donner aux bénéficiaires une activité la plus proche possible de l'emploi marchand. C'est l'un des objets du contrat initiative-emploi, ainsi que j'ai eu l'occasion de le rappeler, en particulier ce matin.

Des expériences de parrainage ont été mises en œuvre dans le cadre de chartes départementales, à la signature desquelles certains d'entre vous ont participé. Leur mise en œuvre semble avoir des résultats très encourageants. Par conséquent, je ne peux qu'exhorter très vivement les élus locaux et nationaux à favoriser la concrétisation dans des chartes, départementales ou régionales, peu importe, de ces expériences de parrainage, et de les démultiplier au maximum.

Le problème est avant tout celui de l'insuffisance de l'offre d'activité.

Comme vous le savez, la loi instituant le RMI permet de sanctionner, par la suspension de l'allocation, les bénéficiaires qui refusent sans motif légitime une telle activité. En 1994, 24 000 sanctions de ce type ont été prononcées, soit 4 p. 100 des contrats d'insertion examinés. Cependant, si votre proposition, monsieur Marini, devait aboutir à l'obligation, pour l'allocataire, d'exercer une activité sans réelle utilité sociale, ne préparant pas véritablement à une réinsertion dans un emploi classique, sans réel statut et sans accroissement de son revenu, cela ne correspondrait pas à l'ambition du Gouvernement ni même, je crois, à votre propre ambition. En effet, cela risquerait de maintenir l'allocataire en situation de marginalisation.

L'activation des dépenses d'indemnisation me paraît être la réponse à ce problème. Nous devons poursuivre dans la voie que nous a ouverte l'UNEDIC par la signature du récent accord. C'est certainement le seul moyen d'offrir un emploi réel aux bénéficiaires du RMI.

L'inventaire des gisements d'emplois de proximité fait dans chaque département et la réflexion menée entre les différents ministres concernés devraient nous permettre d'aboutir, comme je l'ai indiqué ce matin, à un nouveau type de contrat baptisé « contrat d'initiative locale » ou « contrat d'utilité sociale », dont les caractéristiques seraient proches du contrat emploi consolidé, mais dont le financement serait assuré en grande partie par l'activation des dépenses du RMI ou des allocations des chômeurs de longue durée en fin de droit. De plus, un accès direct à ce contrat serait possible et ce nouveau contrat serait ouvert aux jeunes.

Ce contrat est actuellement à l'étude, et nous pensons pouvoir prévoir sa création dans le projet de loi relatif à l'exclusion. De même, il sera important de prévoir, notamment dans le projet sur l'intégration urbaine, des contrats correspondant à de véritables activités pour les jeunes en difficulté dans les quartiers.

S'agissant de la nécessité de diversifier le traitement social, M. le rapporteur spécial a proposé de faire glisser certains allocataires du RMI vers d'autres modes de prise en charge. Cette suggestion soulève de redoutables questions de financement, notamment pour le minimum vieillesse, qui est sensiblement plus élevé que le RMI.

Le renvoi de certains bénéficiaires du revenu minimum d'insertion vers l'aide sociale classique me semble délicat, car il pose la question, aujourd'hui quasi insurmontable, de l'identification des personnes sélectionnées : par qui le seraient-elles, selon quels critères et avec quel avenir ?

En outre, le retour à l'aide sociale classique apparaîtrait très certainement comme un recul par rapport au droit objectif du RMI.

Enfin, ce transfert de charges sur l'aide sociale ne manquerait pas de pénaliser les départements les plus pauvres qui, très souvent, ont une densité de RMIstes bien supérieure à la moyenne nationale.

Voilà qui explique l'attachement du Gouvernement au financement du RMI par la solidarité nationale et donc par le budget de l'Etat.

Telles sont les réponses que je souhaitais apporter à cette question importante.

J'en viens à la création d'une chaîne de l'insertion sociale, évoquée par M. le rapporteur spécial.

Je partage tout à fait le souhait de M. Marini de concentrer les moyens de l'enveloppe des départements, soit les 20 p. 100, sur les solutions d'insertion les plus efficaces.

Je m'empresse néanmoins de souligner qu'il a quelque peu noirci le tableau ! En effet, beaucoup de départements font un travail d'insertion remarquable. Si les résultats d'ensemble étaient alignés sur ceux des départements les plus actifs, une grande partie des problèmes serait certainement résolue.

M. Emmanuel Hamel. Il faut prendre le Rhône en exemple ! (*Sourires.*)

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Bien des initiatives peuvent y concourir, comme je le constate lors de mes déplacements, et l'utilisation des crédits d'insertion départementaux pour faciliter l'accès en entreprise me paraît une bonne idée, qu'il faut certainement mettre en œuvre partout pour développer le parrainage.

Je ne peux, là encore, qu'inciter l'ensemble des élus à se mobiliser particulièrement sur ces sujets. En effet, dans bien des cas, ils ont une action d'incitation au développement de ce genre de politique, qui nécessite évidemment un suivi très précis et une coordination forte.

Bien évidemment, nous avons mobilisé les préfets. Mais le pouvoir politique engendré par le mandat des élus me paraît indispensable à ce type de démarche.

M. le rapporteur spécial a également évoqué l'insertion par l'économique.

Le volet de l'action publique fait actuellement l'objet d'une évaluation sous la responsabilité de M. Michel Hannoun, député de l'Isère. Un bilan devra être rendu public avant l'été prochain.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a évoqué plus particulièrement les centres d'hébergement et de réadaptation sociale, les CHRS, point qui a été également abordé par M. Serge Franchis.

La progression des crédits prévus pour le fonctionnement des CHRS est, en 1996, en augmentation de 4,33 p. 100, plus 3,6 p. 100 si l'on tient compte des 15 millions de francs votés lors du dernier collectif budgétaire.

Ces seuls chiffres pourraient suffire, je crois, à témoigner de l'effort important réalisé en faveur de ces structures. Cette progression permet de donner en 1996 aux centres d'hébergement les moyens nécessaires pour mener véritablement une politique active de lutte contre l'exclusion. Je rappelle que les centres d'hébergement qui ont connu des difficultés de fonctionnement en 1995 ont reçu des dotations complémentaires, lesquelles se montaient à près de 80 millions de francs. Je n'en dirai pas plus, puisque j'ai déjà eu l'occasion d'évoquer ces éléments.

Par ailleurs, j'estime, pour répondre à la préoccupation exprimée par M. Blanc sur le financement des centres de formation au travail social, qui rejoint l'observation faite par M. Franchis, qu'il y a lieu très certainement, compte tenu de l'évolution des missions des travailleurs sociaux, d'améliorer le dispositif. Pour faire en sorte que les centres de formation puissent continuer à accomplir leur mission et que les frais de scolarité acquittés par les étudiants ne subissent pas d'augmentation excessive, il convient très certainement de construire un cadre législatif et réglementaire mieux adapté au financement des formations sociales. Des propositions seront faites en ce sens par M. Eric Raoult dans le cadre du projet de loi de lutte contre l'exclusion.

Monsieur Fischer, je ne peux vous laisser dire que les bénéficiaires du RMI sont enfermés à vie dans ce dispositif ! Cette formule est trop désespérante et quelque peu fautive, monsieur le sénateur. En effet, fort heureusement, deux bénéficiaires du RMI sur trois sont sortis de cette

situation en trois ans ou moins. C'est tout de même un chiffre qu'il faut rappeler ! Le RMI n'est pas, comme vous l'indiquez, un système dont les bénéficiaires risquent de rester prisonniers à vie.

Comme vous le savez, nous ne nous contenterons pas, bien évidemment, des mesures que je viens de rappeler. Nous souhaitons, bien entendu, donner tout son sens au « I » du sigle, c'est-à-dire à l'insertion afin que les allocataires soient les bénéficiaires non pas uniquement d'une allocation, mais également et surtout d'un vrai plan d'action leur donnant la possibilité de participer de nouveau pleinement à la vie de notre société.

Je tenais tout de même à vous le dire, car il n'y a pas lieu, surtout dans des périodes difficiles, de faire preuve d'un excès de pessimisme. Il nous faut au contraire avoir la volonté de trouver une issue favorable et positive.

M. Rouquet, pour sa part, a reproché au Gouvernement de pénaliser les personnes les moins aisées, en augmentant la TVA.

Monsieur le sénateur, il me paraît quelque peu dommage de faire dans cette enceinte une opération de désinformation, à l'instar de ce que nous constatons en d'autres lieux, s'agissant, par exemple, de la réforme de la sécurité sociale.

Les mesures d'urgence que nous avons prises n'ont fait qu'amorcer les réformes structurelles que nous engageons actuellement. Faut-il vous rappeler que nous réduisons le coût du travail non qualifié pour favoriser l'emploi, sans réduire le pouvoir d'achat, en allégeant le montant des charges pesant sur les salaires rémunérés au SMIC ?

Faut-il rappeler également que la revalorisation du SMIC de quatre points a été opérée en juillet dernier, ce qui n'avait pas été fait depuis très longtemps ?

M. Emmanuel Hamel. Rappelez-le plus souvent !

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Oui, je le dis, et je profite de cette occasion, monsieur le sénateur, pour le répéter, car on a trop souvent tendance à oublier les efforts légitimes qui sont consentis.

M. Emmanuel Hamel. Vous êtes un ministre exemplaire ! (*Sourires.*)

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. M. Demuynck a évoqué l'intérêt qu'il y aurait à soutenir des jeunes sans emploi qui veulent monter un projet économique dans un pays situé hors de l'Union européenne, en continuant de leur verser les aides sociales diverses qu'ils percevraient en France.

J'indique avant toute chose que la jeunesse constitue une préoccupation partagée par tous.

L'idée de M. Demuynck me semble excellente. Elle porte en germe tous les avantages que vous signalez, monsieur le sénateur...

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis. Tout à fait !

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. ...motivation sur un projet, transformation d'une aide sociale en une aide au projet avec une économie pour les finances publiques, contribution au développement local.

Nous nous efforçons d'ailleurs dès à présent de la réaliser.

Je rappelle tout d'abord qu'il est déjà possible, actuellement, de verser en une seule fois une aide égale aux deux tiers des allocations ASSEDIC dues, qui s'ajoute à une aide forfaitaire de l'Etat, à tout étranger qui souhaite retourner dans son pays d'origine pour y développer un projet économique. Ce dispositif, il est vrai, ne concerne que quelques centaines de retours par an.

Nos services se sont donc rapprochés du ministère de la coopération pour mettre en place une structure solide de promotion, d'analyse et de suivi des projets au sens large. Le comité directeur du Fonds d'aide et de coopération a voté en juillet dernier une première enveloppe de 5 millions de francs à cet effet pour le Sénégal, le Mali et la Mauritanie. Des cellules de suivi local s'organisent, en liaison avec une cellule de coordination nationale animée par nos deux ministères.

Ce champ géographique n'est évidemment pas limitatif, et tous projets tels que ceux qu'a signalés M. Demuynck peuvent être étudiés dans ce cadre ou, si l'on sort du champ du ministère de la coopération, avec le ministère des affaires étrangères.

Il faudra en tout état de cause aller plus loin que ce que permet la réglementation actuelle, notamment pour faire entrer dans ce cadre les RMIstes, et il conviendra donc éventuellement de modifier la législation.

Je crois, par conséquent, monsieur Demuynck, que nous aurons l'occasion de poursuivre cette piste que je crois porteuse d'avenir.

MM. Demuynck et Diligent se sont inquiétés des relations de l'ANPE, notamment dans les quartiers en difficulté, et des services que peut rendre l'agence.

Je vous rappellerai, messieurs les sénateurs, que le contrat de progrès signé en 1994 prévoit que l'ANPE doit accroître son efficacité et se déconcentrer dans les meilleures conditions. J'ai d'ailleurs pu constater, lors des différents déplacements que j'ai effectués au cours des dernières semaines, les nombreuses expériences menées par l'ANPE en partenariat avec différents acteurs locaux. Ces expériences sont en général source de résultats extrêmement positifs. Par conséquent, il nous faut véritablement, à mon avis, les encourager.

Une fois de plus, je ferai appel aux élus à cet égard, car ces derniers ont, je crois, un rôle déterminant à jouer dans leur département ou dans leur région.

L'ANPE a besoin d'être incitée ou aidée. Il est souvent nécessaire d'opérer une coordination entre différents services de l'Etat et d'ouvrir un contact avec l'entreprise. De plus, nous constatons que, dans un certain nombre de cas, l'ANPE peut développer des réseaux de prospecteurs et de démarcheurs qui vont au devant des entreprises, ce qui peut permettre de mieux traiter la demande de certains jeunes. De la même manière, bien souvent, l'ANPE, en se modernisant, a la capacité d'avoir du personnel beaucoup plus à l'écoute des demandeurs d'emploi et mieux à même d'analyser la situation dans laquelle se trouvent les jeunes qui sont en recherche d'emploi.

Je pense donc que les élus peuvent véritablement jouer un rôle déterminant en développant les missions locales, les espaces jeunes, avec lesquels l'ANPE doit pouvoir se mettre en relation pour pouvoir mener une politique active et, bien évidemment, efficace.

M. Debarge a évoqué un point sur lequel nous sommes, les uns et les autres, assez d'accord, à savoir que l'insertion doit notamment se développer à travers une activité. Il a évoqué les problèmes de l'emploi, sur lesquels je ne reviendrai pas dans la mesure où nous les avons déjà traités ce matin. J'évoquerai néanmoins deux points particuliers de son intervention : le temps partiel, d'une part, et les services de proximité, d'autre part.

Le temps partiel, je le répète, est un élément tout à fait important si l'on veut que la croissance génère plus d'emplois. Avec le temps partiel, nous sommes trois fois gagnants : les salariés en retirent une meilleure qualité de vie ; l'entreprise peut mieux organiser son activité interne, mieux utiliser ses équipements, éventuellement ouvrir

plus largement ses bureaux ou ses magasins pour rendre le service que les clients sont en droit d'attendre ; la collectivité nationale crée des emplois et permet à des jeunes d'accéder plus facilement au monde du travail.

C'est bien la raison pour laquelle nous encourageons toutes les discussions et négociations actuellement en cours sur l'aménagement du temps de travail et sur le temps partiel.

S'agissant des services de proximité, les gisements d'emplois existent un peu partout, révélés qu'ils sont par les élus locaux notamment, qui connaissent à la fois les besoins de la population à cet égard et les demandes d'emploi des jeunes et des moins jeunes. A travers ces emplois de proximité, nous avons la possibilité de mettre en œuvre l'activation des dépenses passives, que j'évoquais tout à l'heure.

Bien que ce ne soit pas le sujet, je tiens à dire à M. Debarge que son intervention sur Paris m'a paru assez déplacée. Je veux, là aussi, rétablir la vérité.

S'il est une ville où l'action sociale a été développée, c'est bien à Paris !

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Je rappelle que le SAMU social a été mis en place à Paris après que M. Emmanuelli eut désespérément tenté de proposer au gouvernement de l'époque de l'instaurer. Si, aujourd'hui, nous pouvons nous féliciter que cet accueil soit offert dans de nombreuses agglomérations, n'oublions pas que c'est la Ville de Paris qui a donné l'exemple !

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Excellent rappel !

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Je me permets de vous rappeler aussi que c'est la Ville de Paris qui a inventé la carte santé, baptisée « carte Paris-santé », afin d'assurer aux plus démunis des soins que le système déficient qui est le nôtre aujourd'hui ne pouvait leur offrir par ailleurs.

Enfin, je le souligne, c'est bien lorsqu'un gouvernement de notre sensibilité a été mis en place que l'on a pu signer des conventions Etat-ville permettant de libérer un certain nombre de terrains, gelés par de grandes entreprises publiques au cœur de Paris, pour, justement, construire des logements sociaux !

Je m'en tiendrai là parce que ce n'est pas le fond du débat. Il convenait toutefois que je fasse ces rappels, afin de ne pas toujours laisser place à la désinformation. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Il faut parfois remettre les pendules à l'heure !

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. M. Ostermann a demandé que l'on exclue du bénéfice du RMI les titulaires d'autres avantages sociaux. En fait, tout dépend du montant de ces avantages.

Il a également demandé que soit instituée une condition de résidence pour bénéficier du RMI. Elle existe : il faut justifier de trois ans de séjour et avoir une carte de travail.

M. Joseph Ostermann. Elle n'est pas toujours exigée.

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. En attendant, elle existe !

M. Franchis s'est inquiété du sort des jeunes. Je ne reviens pas sur ce que j'ai dit à propos du RMI.

Il est clair qu'aujourd'hui l'une de nos préoccupations majeures doit être d'assurer l'insertion.

Au-delà du devoir de solidarité, qui, bien sûr, s'impose à nous à l'égard de toute personne qui n'est pas à même d'assumer sa vie ou son insertion professionnelle, nous devons faire en sorte tous ensemble, au niveau de la coordination interministérielle ou en relation avec les collectivités locales et les associations, que ceux qui sont en dehors de toute vie sociale, de toute vie professionnelle, trouvent, avec le temps et la formation adéquate, le moyen de réintégrer cette vie. (*Très bien ! Et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. Eric Raoult, ministre délégué. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Eric Raoult, ministre délégué. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi, tout d'abord, de faire deux remarques liminaires.

Cet examen budgétaire a donné lieu tout à la fois à des témoignages de vécu et à des moments de réflexion. Au titre des seconds, je veux saluer les trois rapports : celui de M. Gérard Larcher, qui, déjà, dans un autre rapport éminent, en 1992, avait alimenté la réflexion de l'opposition d'alors devenue la majorité d'aujourd'hui, celui de M. Paul Blanc et celui de M. Philippe Marini.

Les trois rapporteurs, au travers de leur expérience d'élus locaux, au travers des réalisations de leurs villes, ont nourri une réflexion particulièrement intéressante. Leurs rapports feront date, comme l'ont fait dans le passé, à l'Assemblée nationale, ceux de Pierre Cardo ou de Gilles de Robien.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Et d'Eric Raoult !

M. Eric Raoult, ministre délégué. C'est très vieux, monsieur le sénateur !

Vous avez été nombreux, mesdames, messieurs les sénateurs, à noter que les crédits du budget de la ville et de l'intégration augmentaient en 1996. Si nous pouvons nous en réjouir au regard des chiffres, nous pouvons aussi le déplorer dans la mesure où cela traduit des difficultés croissantes pour une partie de nos concitoyens.

Ce budget - je ne partage pas ce qui a été dit tout à l'heure sur la signification du mot « politique » - a choisi, mais il n'a pas renoncé. Il est aussi le signe que, depuis le début des années quatre-vingt, notre société s'est faite de plus en plus dure pour les plus faibles.

Ma seconde remarque a trait à la présentation des crédits du budget de la ville et de l'intégration. C'est vrai, cette présentation n'est pas encore tout à fait satisfaisante, ainsi que l'a d'ailleurs fait observer la Cour des comptes dans son dernier rapport. Compte tenu du remaniement ministériel, je crois que c'est l'an prochain qu'apparaîtra un effort de clarification.

Des modifications ont déjà été opérées dans la présentation du « jaune » budgétaire concernant l'effort social urbain depuis la publication du rapport de la Cour. Ce document n'est pas encore parfait. J'avais moi-même, l'an dernier, en tant que rapporteur de ce budget, estimé que sa présentation devait être revue. Mais je suis persuadé que, l'an prochain, il y aura encore une amélioration.

Les préoccupations des rapporteurs me paraissent pouvoir être résumées en deux questions : comment soutenir et renforcer, dans les banlieues, les lignes de résistance et de force de notre société et quel est le cadre général dans lequel interviendra le programme national d'intégration urbaine ?

Je l'ai dit tout à l'heure, le Gouvernement ne souhaite pas empiler de nouvelles mesures et procédures sur celles qui existent déjà. Nous avons très concrètement la volonté de conforter les acteurs de la politique de la ville qui ont fait leurs preuves sur le terrain. Tout comme M. Gérard Larcher, nous avons deux soucis : la sélection et la solidification.

Je pense, en tout premier lieu, aux maires des communes urbaines en difficulté. M. Ostermann l'a souligné, les maires sont les garants sur le terrain de la cohésion sociale. Ils sont en contact permanent avec la population dont ils connaissent bien les préoccupations quotidiennes. Lorsque des incidents se produisent à Neuilly-Plaisance, par exemple, le maire est au premier rang pour dialoguer avec la population de la résidence touchée et pour lui expliquer l'intérêt qu'il y a à suivre l'action communale derrière ses élus.

Les maires sont aussi des acteurs économiques essentiels à travers leurs investissements - à condition qu'ils aient les moyens d'en faire !

C'est pourquoi Jean-Claude Gaudin et moi-même veillerons à ce que les évolutions éventuelles de la DGF, à la suite du rapport établi au printemps dernier sur l'application de la réforme de cette dotation, prennent encore mieux en compte, à travers la DSU, les difficultés des communes ayant des quartiers sensibles.

Deuxième point d'ancrage : les agents publics qui assurent la sécurité des biens et des personnes. Non pas que nous voulions réduire la politique de la ville à la seule répression, mais, comme le disait Jean-Claude Gaudin, qui avait lui-même repris cette expression très claire du Premier ministre : « La politique de la ville doit être faite de générosité et de fermeté. »

En effet, bien souvent, dans un certain nombre de cités, dans ces zones de non-droit dont le Président de la République, dans son discours du Havre, avait eu raison de souligner l'importance, la sécurité et la sûreté sont la dignité des plus pauvres.

Comme MM. Demuynck et Larcher l'ont souligné, tous nos efforts économiques et sociaux, toutes les possibilités de développement des services publics ne seront d'aucune utilité sans un environnement sûr dans les quartiers.

Depuis deux ans, même si cela doit en déranger un certain nombre, nous avons commencé, patiemment, à remonter la pente, afin qu'en tous lieux la loi soit respectée.

M. Gérard Larcher en a parlé comme d'une priorité prioritaire, si j'ose dire, à placer en préalable du programme national d'intégration urbaine. Je partage son avis.

Cela passe par le développement de l'ilotage.

Cela passe aussi par des actions de prévention, en particulier en faveur de la jeunesse. Je pense à l'expérience de prévention de la toxicomanie mise en œuvre par M. Demuynck dans sa commune ; je pense aux actions qui ont été soulignées par M. Ostermann, aux quarante-deux centres de loisirs des jeunes qu'animent 247 fonctionnaires, notamment des fonctionnaires de police ; je pense à l'opération « police-insertion-ville », dont M. Gérard Larcher a rappelé l'utilité, et qui permet à des jeunes des quartiers difficiles d'acquérir une formation pour présenter des concours administratifs de catégorie C.

Cela passe encore par la mise en place de mesures adaptées s'agissant de l'impunité, tant il est vrai que le retour d'un jeune mineur dans sa cité qui fait apparaître

que la première réponse de la justice à son méfait est une convocation neuf mois ou un an plus tard retire toute crédibilité à l'institution du droit.

Troisième point d'ancrage, l'école, qui est non pas simplement un lieu d'acquisition des connaissances mais avant tout le lieu d'apprentissage des valeurs de notre République : je veux parler du respect de la personne, de l'égalité entre hommes et femmes, de la laïcité.

J'évoquerai aussi, après M. Gérard Larcher, le rôle de l'école dans la transmission des valeurs culturelles, qui sont à la racine d'une véritable intégration.

Vous avez rappelé, monsieur Ostermann, que le Gouvernement s'était fixé comme objectif de supprimer les disparités de niveau scolaire, par rapport à la moyenne nationale, des enfants entrés en sixième. Je sais que c'est aussi une préoccupation forte d'un très grand nombre de vos collègues, plus particulièrement de M. Gérard Larcher.

Dans le ministère que nous animons avec Jean-Claude Gaudin, au travers de la direction de la population et de l'immigration et des actions du FAS, nous allons consacrer des sommes importantes au financement d'associations qui œuvrent directement et concrètement sur le terrain dans le domaine de la reconnaissance des droits ou de la prévention de l'échec scolaire.

De même, en liaison avec le ministère de l'éducation nationale, ce sont plus de 30 000 jeunes du primaire qui ont bénéficié cette année d'actions d'aide aux devoirs. Cette mesure a été étendue à 6 000 jeunes supplémentaires, notamment dans le secondaire. Cette action sera encore développée en 1996.

Je partage l'avis de M. Gérard Larcher : il convient peut-être d'accélérer quelque peu le rythme, tout en gardant une très grande prudence et en croisant peut-être ces critères pour que la géographie de l'éducation prioritaire puisse être adaptée à celle de la politique de la ville. Sinon, le travail d'harmonisation entre les ZEP et la politique de la ville serait réalisé sur une trop longue période.

Nous pourrions fixer aux trois prochaines années la période limite au-delà de laquelle nous ne pourrions pas véritablement et utilement modifier cette géographie.

Enfin, il y a les associations, dont nous avons tous rappelé, tout à l'heure, l'importance considérable dans les banlieues, notamment s'agissant de l'animation de la vie sociale.

Monsieur Debarge, l'Etat n'a pas, bien entendu, l'intention de freiner l'aide qu'il leur apporte. Il nous faut cependant réviser nos méthodes d'intervention. Vous savez, comme moi, que l'on peut faire le meilleur et le pire, parfois, avec une association !

Cela me conduit à rappeler la nécessaire exigence qui doit lier ces acteurs de terrain à l'Etat, c'est-à-dire à un contrat d'objectifs pour clarifier les missions et les financements, mais aussi un engagement de la puissance publique sur plusieurs années, qui soit assorti de réduction des délais de paiement.

Ce sont là les fondements d'une charte Etat-association, comme le Premier ministre, M. Alain Juppé, l'a souligné, sur trois ans trois mois. C'est une double règle de trois : trois ans pour construire et pour pérenniser une action ; trois mois pour respecter les engagements financiers de l'Etat.

S'agissant du cadre général dans lequel s'exercera le programme national d'intégration urbaine, nombre d'entre vous ont fait état de leurs préoccupations, bien

que ce programme ne sera présenté par le Premier ministre que dans quelques jours ou dans quelques petites semaines.

Sans revenir sur les principales orientations qui ont été retenues, et dont je vous ai fait part dans mon intervention liminaire, je voudrais vous apporter quelques informations complémentaires.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial, s'est posé la question de savoir si le double étage - aménagement du territoire et ville - renforcera l'efficacité de nos actions.

Je l'ai souligné tout à l'heure, l'expérience et la compétence de M. Gaudin, l'admiration que je lui porte et la qualité de nos relations peuvent apporter un plus considérable, dépassant la dimension sociale du précédent gouvernement.

Plus sérieusement, je rappellerai que la reconnaissance d'une législation dérogatoire, au début de cette année, par le Conseil constitutionnel est un événement dans notre pays où l'on a un culte souvent excessif de l'égalité formelle. Cette reconnaissance au travers de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février dernier, à laquelle le Sénat et la commission François-Poncet ont tant apporté, fonde aussi notre programme national d'intégration urbaine. Il y a donc une logique institutionnelle et de nouveaux moyens.

En ce qui concerne la publication des listes des quartiers classés en zone urbaine sensible et en zone de revitalisation urbaine, que vous attendez avec impatience et que M. Larcher a évoquée, sachez qu'un important travail statistique a été mené pour hiérarchiser la gravité de la situation des quartiers. Des critères objectifs de sélection seront posés par la loi d'intégration urbaine. Ils permettront de préciser rapidement ces listes, parallèlement au programme national d'intégration urbaine, au cours du premier semestre 1996. Une fois celles-ci établies, le travail de moyen terme que vous suggérez et les procédures contractuelles trouveront leur pleine efficacité, car c'est, je l'ai dit, sur le terrain que les choses doivent se passer.

Nombre de vos questions portent sur les moyens financiers dont nous disposerons pour mettre en œuvre ce programme.

Je vous l'ai dit, l'augmentation des crédits d'investissement pour 1996 nous offre déjà une marge de manœuvre suffisante pour commencer à entreprendre les actions qui seront arrêtées prochainement.

Plus précisément, je crois que ces moyens permettront au PNIU de faire un bond non négligeable au-delà des 8,8 milliards de francs, pour que, dans les années qui viennent, nous puissions nous rapprocher le plus possible des 10 milliards de francs par an pour la politique de la ville.

Parmi l'ensemble des mesures évoquées, je sais que l'un des points sensibles concerne l'habitat et le logement.

Je voudrais au préalable dire à M. Rouquet que l'Etat confirme son effort pour la réhabilitation des logements dans les quartiers ; les crédits sont contractualisés sur cinq ans.

J'aborderai maintenant la question de la mixité sociale que vous appelez tous de vos vœux. Dans son intervention, M. Marini a souhaité une généralisation des conférences communales du logement dans les contrats de ville.

Le Gouvernement est favorable à cette mesure. Le PNIU prévoira, outre l'obligation d'établir des programmes locaux de l'habitat dans chaque agglomération

- c'est-à-dire d'appliquer la loi existante -, de mettre en place des conférences intercommunales du logement chargées d'élaborer des chartes d'attribution.

Une commission d'harmonisation des attributions devrait être créée dans chaque quartier sensible, qui veillerait à l'application des chartes d'attribution.

Voilà une réponse précise à vos préoccupations, monsieur Debarge. La mixité sociale contre les ghettos - qui est un mot dramatique dont vous avez eu raison de proscrire l'utilisation, monsieur Diligent - est l'une des préoccupations qui guideront la définition des priorités du programme national d'intégration urbaine.

Enfin, s'agissant des problèmes liés à l'intégration, M. Demuynck a évoqué l'intérêt qu'il y aurait à soutenir des jeunes sans emploi qui veulent monter un projet économique dans un pays n'appartenant pas à l'Union européenne, en continuant à leur verser les aides sociales diverses qu'ils percevraient en France.

Je crois que c'est une excellente idée, pour toutes les raisons que vous avez évoquées, monsieur le sénateur. Il s'agit d'une forme d'intégration qui peut non pas s'exporter, mais réussir à l'étranger. C'est pourquoi nous nous efforcerons, dès à présent, de vous rencontrer en vue de la concrétiser.

Je rappelle en effet qu'il est déjà possible de verser en une seule fois une aide égale aux deux tiers des allocations ASSEDIC - cette allocation s'ajoute à une aide forfaitaire de l'Etat - à tout étranger qui veut retourner dans son pays d'origine pour y développer un projet économique. Mais je m'arrête là, car ce dossier est du ressort de ma collègue Anne-Marie Couderc.

Mon département ministériel s'est également rapproché du ministère de la coopération pour mettre en place une structure solide de promotion, d'analyse et de suivi des projets.

Le comité directeur du fonds d'aide et de coopération a voté en juillet dernier une première enveloppe de 5 millions de francs afin de financer de tels investissements au Sénégal, au Mali et en Mauritanie, et des cellules de suivi local s'organisent.

Il faudra sans doute aller plus loin en ce qui concerne les pays et les types d'aides concernés. Je ne doute donc pas, monsieur le sénateur, que nous aurons l'occasion de poursuivre ensemble dans cette voie que je crois porteuse d'avenir.

Mesdames, messieurs les sénateurs, vous l'aurez compris, il ne s'agit pas de recentraliser les compétences des collectivités locales dans les quartiers difficiles, ni de réglementer les actions des intervenants de la politique de la ville, comme on a pu le lire ici ou là. Je n'oublie pas que le Sénat est le Grand Conseil des communes de France. Il s'agit tout au contraire de créer un véritable partenariat entre tous ces acteurs, pour rendre plus efficace la politique de la ville et de l'intégration.

Je crois que cette politique, que le Gouvernement met en œuvre aujourd'hui avec ce budget, et très bientôt avec le programme national d'intégration urbaine, répond aux besoins très concrets des habitants des quartiers en difficulté, au premier rang desquels le développement de l'emploi et l'efficacité des services publics.

Je voudrais maintenant, mais le plus rapidement possible, apporter des éléments de réponse sur les différents points qui ont été abordés par un certain nombre d'orateurs.

M. Fischer a souligné, dans un premier temps, peut-être avec une certaine difficulté, que ce projet de budget apparaissait en forte progression, qu'il était bel et bon,

ambitieux et généreux. Il s'est arrêté là pour reprendre la casquette de sa formation politique et déplorer, dans un second temps, une progression qui n'était certes pas significative. Il a été critique sur les concepts de l'exclusion.

Sa connaissance des problèmes particuliers du département du Rhône, que ce soit à Vénissieux ou à Vaux-en-Velin, devrait, me semble-t-il l'incliner à être plus indulgent à l'égard de l'action du Gouvernement. Quand il s'agit de la politique de la ville, il faut peut-être oublier les clivages politiques.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Eric Raoult, ministre délégué. M. Rouquet a apporté le témoignage d'un maire, notant que nous pouvions tous, en tant qu'élus, être déçus par la politique de la ville. Il a regretté la stagnation des crédits en ce domaine et il a glosé sur ce qu'il appelle le « magasin des accessoires » et le budget « fourre-tout ».

Pourrai-je, sans le choquer, lui rappeler que ce « magasin des accessoires » a été dirigé pendant environ une dizaine d'années par ses propres amis ? Par ailleurs, ce budget « fourre-tout » a tout de même considérablement augmenté depuis 1993.

M. Rouquet a rappelé en outre qu'il serait nécessaire d'établir un programme pour la politique de la ville. Dois-je souligner que, de plan d'urgence en plan d'urgence, ses amis ministres de la ville dans les gouvernements qu'il a soutenus se sont contentés d'effets d'annonce spectaculaires ?

Ce gouvernement sera donc le premier gouvernement à présenter un programme. (*Très bien ! sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste ainsi qu'au banc des commissions.*)

Dans ses déclarations, je crois voir la marque d'un orateur quelque peu gêné par cette vérité. Mais peut-être pourrais-je lui citer une phrase de François Mitterrand en 1981 : « Le socialisme sera urbain ou il ne sera pas » ? (*Souffires approbateurs sur les mêmes travées.*)

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis. Et il n'y aurait pas deux millions de chômeurs !

M. Eric Raoult, ministre délégué. Eh bien, je crois que le socialisme n'a pas été urbain !

M. Demuynck a rappelé lui aussi, avec beaucoup de franchise, que le Gouvernement avait à gérer un héritage urbain. La politique de la ville n'est en effet pas née en 1993 ou en 1995.

Nous n'avons pas voulu déchirer la page de la politique de la ville qui avait été écrite par nos prédécesseurs, mais tourner la suivante, en paraphrasant un très beau mot de Mme Simone Veil : la politique de la ville, c'est un travail de dentelle auquel chacun peut apporter un point.

Nous avons à combattre l'insécurité, à régler les problèmes de concentration d'une immigration souvent mal contrôlée dans les années passées, ainsi que les problèmes d'urbanisme dont M. Debarge a parlé. Dans tous ces domaines, je rappelle à M. Rouquet, après M. Demuynck, que ce sont des héritages que nous avons à gérer.

Les réalités vécues, et exprimées avec des mots criants de vérité par le sénateur de la Seine-Saint-Denis qu'est M. Demuynck, montrent que la spécificité de ce département, c'est d'avoir été aux portes de Paris un département ayant connu durant de nombreuses années de lourdes difficultés urbaines.

La violence urbaine que M. Demuynck a soulignée est un des aspects importants, l'une des préoccupations non négligeables, de la politique de la ville, ajoutant qu'au-delà de l'occupation, au-delà du loisir, il fallait promouvoir l'effort et le projet.

Monsieur le sénateur, vos préoccupations sont les mêmes que celles du Gouvernement. Il s'agit, en effet, d'encourager l'effort au sein de ces collectivités locales et de promouvoir un projet cohérent qui s'insérera dans le programme national d'intégration urbaine.

M. Diligent, de par son expérience de sage de la politique de la ville - je ne dirai pas de maître à penser, mais de témoin vivant de l'évolution des engagements de l'Etat et des politiques publiques en matière d'intégration urbaine -, a souligné, avec tout son courage, avec une grande humanité et avec son expérience d'ancien vice-président du conseil national des villes, que bien souvent la réalité de l'intégration, c'était une discrimination à l'embauche à l'égard des jeunes issus de l'immigration. Il a également affirmé que, s'agissant de la politique de la ville, il fallait éviter de suivre, mais qu'il fallait, au contraire, précéder et accompagner.

Précéder, c'est ce que nous essaierons de faire pour éviter de ne réagir qu'à des flambées de violence. Accompagner, nous le ferons également, à travers l'effort mené par les collectivités locales.

Vous avez souligné, monsieur le sénateur, qu'à l'heure actuelle, bien souvent, la référence c'est le dealer, alors que notre volonté à nous c'est de créer des leaders.

Je tiens à insister sur cette idée de responsabilisation, qui nous permettrait peut-être de parler non plus d'intégration, mais d'insertion - expression qui est réclamée par de nombreux jeunes. Monsieur Diligent, je le répète : vos préoccupations sont aussi les nôtres.

Monsieur Debarge, vous connaissez la grande sympathie que je vous porte en tant qu'élus de mon département ; je salue votre façon, votre éloquence, votre connaissance du terrain. Le rêve, le fantasme dont vous avez parlé, était peut-être celui de Martin Luther King ; aujourd'hui, vous avez invoqué Saint-Thomas. Saint-Thomas doutait ; il ne connaissait pas la politique de la ville, mais il doutait. Pour ma part, j'invoquerai plutôt Saint-Paul ; Saint-Paul avait la foi, il passait de place en place, il continuait, non pas à prêcher, mais à croire.

Nous ne pouvons pas oublier les deux septennats socialistes, monsieur Debarge, monsieur l'ancien ministre, au cours desquels on a largement saupoudré les moyens, compliqué les dispositifs, oublié les priorités. Le plan Marshall, dont vous avez parlé, sera comme le plan Marshall de 1947 : priorité à la reconstruction, à la programmation et à la planification.

En cela, M. Jean-Claude Gaudin et moi-même serons fiers de répondre à cette priorité tracée par le Président de la République, pour faire en sorte que la politique de la ville soit plus lisible et mieux organisée dans notre pays.

Votre idée de différencier l'assistanat et la solidarité nous rapproche. Comme vous, je ne crois pas au miracle ; comme vous, je ne vois pas l'utilité d'un saupoudrage des moyens ; je partage votre avis sur la nécessité d'une politique d'urbanisme concrète, maîtrisant le foncier ; comme vous, je pense que la démocratie locale exigera peut-être, dans les années qui viennent, de faire le point sur la décentralisation. Mais, contrairement à vous - Mme Anne-Marie Couderc l'a souligné - je ne veux pas caricaturer l'action de la Ville de Paris. Celle-ci est un flambeau qui, bien souvent, suscite des envies. Je ne crois pas que nous

ayons à rougir de l'action qui a été menée par Jacques Chirac à Paris. Depuis 1997, la Ville de Paris a réussi, grâce à son action municipale, à acquérir une crédibilité.

Si les pauvres de Paris s'en vont parfois en banlieue, vous le savez, les pauvres de banlieue quelquefois aussi reviennent à Paris, attirés par les lumières de la ville.

La politique de la ville n'est pas une caricature, elle est une action quotidienne au service du plus grand nombre.

M. Ostermann a souligné également dans son intervention - il connaît particulièrement bien les difficultés que rencontrent les régions riveraines - que l'intégration devait s'analyser en tenant compte des réalités quotidiennes de protection sociale, d'environnement et des ressources locales.

Il a souligné aussi, avec raison, que la connaissance des jeunes impliquait d'aborder avec courage le dossier des mineurs délinquants.

M. Gérard Larcher l'avait souligné dans un rapport dès 1992 : il faut faire cesser l'impunité. Il s'adressait alors à un garde des sceaux peu réceptif, alors que le nouveau garde des sceaux s'est vu confier par M. Alain Juppé une mission qui lui permettra d'instituer, à l'intérieur du programme d'intégration urbaine, un dispositif efficace visant non pas à réprimer, mais à tenir compte de la réalité. Entre la politique de prévention de la délinquance mise en œuvre en 1945 et les réalités d'aujourd'hui, le décalage des cinquante ans qui se sont écoulés se fait sentir.

Monsieur Ostermann, je partage votre opinion sur le sport, qui est en effet une école de valeur. Le financement des associations dans ce domaine devra, certes, être revu. Mon collègue M. Guy Drut est particulièrement attentif à ce problème. Je crois comme lui, reprenant une phrase du général de Gaulle, que l'unité de la nation repose sur la justice sociale, mais aussi sur la valeur morale.

M. Franchis a relevé, dans son intervention, que les opérations « ville-vie-vacances » reprenaient les mesures de prévention *ante*.

Il est vrai qu'il s'agit plus d'un changement de sigle que d'un changement de politique. Nous essaierons de faire en sorte que ce dispositif tienne compte à la fois des villes de départ mais aussi de la vie des villes d'accueil. Je sais que c'est une préoccupation de M. Blanc. Un certain nombre de maires de son département ont eu l'occasion de lui faire part de la nécessité de mieux ordonner ce dispositif. C'est ce à quoi nous tendrons en 1996.

M. Franchis a souligné que le maire devait participer à la dimension locale de l'intervention économique réalisée au titre des collectivités locales et de la politique de la ville ; je partage son avis.

Il a affirmé qu'il fallait amplifier l'action de prévention. Nous le ferons dans le cadre des dotations budgétaires affectées au domaine associatif dans le projet de budget pour 1996.

A propos de la politique des quartiers, il a déclaré, mais là je serai un peu en désaccord avec lui, qu'il fallait éviter les « sorties » de quartier. Si je partage son avis sur les sorties de contrats DSQ ou de contrats d'action-prévention, pour lesquels l'année 1996 devra permettre d'apporter une réponse transitoire, je serai en revanche satisfait, monsieur le sénateur, si, en 1998, lorsque la politique de la ville proposée par MM. Alain Juppé et Jean-Claude Gaudin aura donné ses premiers résultats, nous pouvons dire que sur 1 300 quartiers difficiles, nous n'en laissons que 1 000 à nos successeurs.

Il n'est pas souhaitable, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, de voir se multiplier le nombre des quartiers concernés par la politique de la ville. Les contrats de ville sont mieux à même d'encadrer une logique d'intervention des pouvoirs publics.

Mesdames, messieurs les sénateurs, M. Jean-Claude Gaudin, qui a dû rejoindre sa bonne ville de Marseille, aurait souhaité conclure ce débat sur la politique de la ville. Il m'en a laissé le soin.

Ce dossier nous amène à considérer la ville dans sa dimension de lieu de relégation, de lieu d'exclusion. En tant que tel, il doit donc recevoir une réponse sociale, certes, mais aussi - cela a été dit au cours du débat - une réponse urbaine, une réponse architecturale et une réponse de démocratie locale.

Nous aurions pu avoir à nos côtés le ministre de l'industrie ou celui des PME. Dans les années à venir, une réponse économique devra être fournie à ces quartiers. En tout cas, il faudra que cessent les réponses d'assistantat pur, les réponses sociales ou de relégation, et que la ville puisse être considérée non comme un lieu de peur, mais comme un lieu d'équilibre et de rattrapage.

C'est donc essentiellement ce souci de faire de la ville un lieu de rattrapage et de rééquilibrage qui devra orienter la politique de la ville dans les années qui viennent. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR, et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. le président. Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits figurant aux états B et C et concernant l'intégration et la ville.

ÉTAT B

M. le président. « Titre III, 29 000 000 de francs. »
Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.
(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. « Titre IV, 4 826 070 550 francs. »
Par amendement n° II-107, M. Franchis et les membres du groupe de l'Union centriste proposent de réduire les crédits de 1 000 000 000 de francs; en conséquence, de porter le montant du titre IV à 3 826 070 550 francs.

La parole est à M. Franchis.

M. Serge Franchis. Cet amendement a valeur de signe. Nous sommes tous convaincus des difficultés de gestion du RMI. Bien que des efforts significatifs aient été accomplis dans de nombreux départements par les conseils généraux, par des associations intermédiaires et des entreprises d'insertion, comme M. Larcher l'a indiqué tout à l'heure, efforts qui doivent être reconnus et encouragés, l'insertion reste en panne.

Ce problème, largement évoqué pendant la discussion, nous a conduits à proposer d'opérer un transfert substantiel de crédits sur la ligne budgétaire consacrée aux contrats emploi-solidarité.

Si cet amendement était adopté, cela traduirait notre volonté de voir réorienter un plus grand nombre de bénéficiaires vers une activité.

Bien évidemment, une activité exercée au titre d'un contrat emploi-solidarité ne doit être que passagère et déboucher le plus vite possible sur une activité dans le secteur marchand. D'autres types de contrats peuvent être inventés, certes, ce point a été évoqué très largement tout à l'heure à la tribune. Par ailleurs, nous savons bien que,

sans changement radical dans l'emploi, il ne pourra y avoir de salut pour un grand nombre de nos concitoyens. C'est donc un problème global qui est posé. Notre amendement a surtout pour objet d'attirer l'attention sur la réorientation nécessaire du RMI vers une insertion véritable.

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

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. La commission comprend bien le signal qui est lancé par le biais de cet amendement. Cela étant, le résultat technique de la disposition proposée serait d'empêcher des personnes qui peuvent légalement bénéficier du RMI de disposer de cette allocation puisque les crédits seraient insuffisants, le RMI, vous le savez, étant accordé de façon automatique en réponse à une situation objective.

Tout à l'heure, des observations ont été formulées sur le fond du dispositif et des souhaits ont été fortement exprimés en faveur d'une réforme.

Mme Couderc y a d'ailleurs répondu de façon tout à fait claire, me semble-t-il. Après une nouvelle réponse du Gouvernement, les perspectives vous paraissant suffisamment éclaircies, mon cher collègue, peut-être accepterez-vous de retirer votre amendement?

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

Mme Anne-Marie Couderc, ministre délégué. Monsieur le sénateur, dans son esprit, cet amendement est tout à fait excellent. Mais, comme le rappelait très justement M. le rapporteur spécial, et comme je l'ai indiqué à plusieurs reprises, le Gouvernement est en train de réfléchir à un mécanisme d'activation des crédits du RMI. Un mécanisme de ce type existe déjà, dans le cadre de la loi Perben, pour les départements d'outre-mer.

Sa mise en place suppose que l'on fixe un seuil d'accès aux CES à partir duquel jouerait le mécanisme. En effet, les bénéficiaires du RMI sont déjà prioritaires pour l'accès aux CES et représentent 20 p. 100 des entrées. Un transfert de crédits n'a donc de sens que pour financer des entrées supplémentaires en CES, faute de quoi les crédits du RMI seraient insuffisants.

Ces préalables n'étant pas réglés, le Gouvernement considère que cet amendement est prématuré. Je souhaite donc vivement qu'il soit retiré.

M. le président. Monsieur Franchis, maintenez-vous votre amendement?

M. Serge Franchis. Je remercie Mme le ministre des précisions qu'elle vient d'apporter et j'accepte, bien évidemment, de retirer cet amendement.

M. le président. L'amendement n° II-107 est retiré.
Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.
(Ces crédits sont adoptés.)

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programmes, 3 750 000 francs;

« Crédits de paiement, 1 250 000 francs. »

Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.
(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. « Titre VI. - Autorisations de programmes, 439 300 000 francs;

« Crédits de paiement, 187 000 000 francs. »

Personne ne demande plus la parole?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi concernant l'intégration et la ville.

9

REMPLACEMENT D'UN SÉNATEUR

M. le président. Conformément aux articles L. O. 325 et L.O. 179 du code électoral, M. le ministre de l'intérieur a fait connaître à M. le président du Sénat qu'en application de l'article L.O. 320 du code électoral, M. Jean-Pierre Lafond est appelé à remplacer, à compter du 8 décembre 1995, en qualité de sénateur des Bouches-du-Rhône, M. Jean-Claude Gaudin, nommé, le 7 novembre 1995, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

10

NOMINATION DE MEMBRES D'ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. Je rappelle que la commission des finances a proposé des candidatures pour deux organismes extraparlamentaires.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévue par l'article 9 du règlement.

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées et je proclame :

- M. Jean-Philippe Lachenaud en qualité de membre suppléant du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

- et M. Michel Mercier en qualité de membre suppléant du comité des finances locales.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt-deux heures.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures cinquante-cinq, est reprise à vingt-deux heures.)

M. le président. La séance est reprise.

11

LOI DE FINANCES POUR 1996

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale. [N^{os} 76 et 77 (1995-1996)].

Commerce et artisanat

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le commerce et l'artisanat.

La parole est à M. le ministre.

M. Jean-Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, la discussion budgétaire en séance publique est l'occasion d'un débat approfondi entre la représentation nationale et le Gouvernement.

Je me félicite de ce rendez-vous qui, s'agissant de mon département ministériel, revêt cette année une importance toute particulière. En effet, les PME, le commerce et l'artisanat sont particulièrement exposés dans la situation de crise que nous vivons.

Mais ce débat budgétaire constitue aussi un moment fort de la mobilisation gouvernementale en faveur des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat, après la présentation, voilà peu de temps, par M. le Premier ministre, du « plan PME pour la France », qui comprend notamment un volet artisanat.

Permettez-moi de remercier très vivement M. René Ballayer, rapporteur spécial, et M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis, de la qualité de leur travail. Leur réflexion, au-delà même de l'aspect budgétaire des problèmes, constitue une très intéressante contribution à la politique menée en faveur des PME qui a été initiée par le Premier ministre.

Mesdames, messieurs les sénateurs, l'action en faveur des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat constitue l'une des priorités essentielles de la politique économique conduite par le Gouvernement.

Chacun sait aujourd'hui que les entreprises petites et moyennes constituent, dans leur diversité, le fer de lance de notre économie - sur le plan non seulement national mais aussi territorial - et, partant, l'un des secteurs où se joue la véritable bataille qui nous mobilise, la bataille pour l'emploi.

Les chiffres le disent mieux que tous les discours : les entreprises de moins de 500 salariés représentent en effet aujourd'hui 70 p. 100 de l'emploi marchand total, soit près de 9 millions de postes de travail ! On peut se féliciter que, ces derniers temps, la création d'entreprises ait été particulièrement dynamique, et même encore aujourd'hui, malgré toutes les difficultés que nous connaissons. Ainsi, au mois de septembre, on a enregistré la création de 7 600 entreprises artisanales : chiffre éloquent s'il en est !

Bien entendu, derrière ces chiffres globaux, les situations peuvent être contrastées, et je comprends que les chefs d'entreprises, notamment ceux qui traversent une période difficile, ne se reconnaissent pas dans un tableau particulièrement positif. Les résultats sont très variables selon les secteurs, selon la taille des entreprises et selon l'implantation territoriale.

Dès sa prise de fonctions, M. le Premier ministre a défini très clairement sa ligne politique en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises, le commerce et l'artisanat.

Cette ligne politique repose sur une pensée économique. C'est en effet par la mobilisation de l'énergie entrepreneuriale que l'on peut aujourd'hui atteindre les objectifs qui sont les nôtres en matière d'emploi. Cela a donné lieu à trois trains de mesures importantes :

Il s'est agi, d'abord, des mesures d'urgence tout à fait significatives que vous avez votées, mesdames, messieurs les sénateurs, lors de l'adoption du collectif budgétaire de juillet dernier.

J'évoquerai notamment : l'augmentation de la prime d'apprentissage, qui est passée de 7 000 à 10 000 francs ; l'augmentation de la réduction d'impôt qui a été accordée aux couples qui investissent dans des titres de sociétés non cotées, afin d'attirer l'épargne de proximité dans les entreprises ; l'allègement des charges sur les bas salaires ; l'extension du dispositif CODEVI au commerce de détail et aux services aux particuliers ; la création par la SOFARIS du fonds TPE - toutes petites entreprises - qui bénéficie d'une dotation de 250 millions de francs, ce qui permet de mettre à la disposition des entreprises 8 milliards de francs d'offre de crédits supplémentaires.

Le deuxième train de mesures a été présenté le 12 octobre dernier, à l'occasion de la journée artisanale organisée avec l'Union professionnelle artisanale.

La première de ces mesures est le décret relatif au droit de suite, qui offre aux artisans la possibilité de rester inscrits au répertoire des métiers au-delà de dix ou de quinze salariés. Cela permet aux artisans de rester dans la « culture artisanale » sans être pénalisés par leur propre croissance.

Quant à la création des fonds artisanaux, inspirés des fonds de commerce, elle permet le nantissement des actifs artisanaux, ce qui n'était pas possible auparavant. C'est un moyen significatif d'améliorer l'accès au crédit bancaire.

Enfin, en instaurant pour ceux des métiers qui présentent un risque pour la sécurité ou la santé du consommateur, un mécanisme de qualification préalable est prévu. L'engagement a été pris de mettre ce dispositif en place au cours du premier semestre 1996. Nous vous présenterons donc un texte sur ce sujet au cours de cette session.

Le Gouvernement s'est également attaché à améliorer, sur deux points essentiels, la situation du conjoint d'artisan. Vous le savez, c'est un sujet qui préoccupe beaucoup l'artisanat.

Il s'agit, d'abord, de l'alignement des prestations maternité - c'est très important pour des raisons à la fois économiques mais aussi symboliques - sur celles du régime général.

Il s'agit, par ailleurs, de la déductibilité fiscale des cotisations sociales facultatives des conjoints. Il s'ensuit que la conjointe collaboratrice a désormais le même statut que la femme chef d'entreprise.

Enfin, un autre élément important a été la mise en place d'un système à trois niveaux pour le financement de l'artisanat.

Le premier niveau, c'est la ressource CODEVI. J'ai demandé et obtenu qu'une enveloppe de 3 milliards de francs soit réservée à l'artisanat au sein du dispositif CODEVI afin que le secteur des métiers ait plus facilement accès aux prêts adossés à cette ressource privilégiée.

S'agissant du deuxième niveau, pour financer à des conditions extrêmement privilégiées des investissements prioritaires, ont été définies deux catégories d'investissements prioritaires : d'une part, la création ; d'autre part, la mise aux normes, notamment celles qui sont imposées par les textes communautaires.

Nous avons proposé une enveloppe de prêts que l'on pourrait qualifier de « super-bonifiés » puisqu'ils seront consentis au meilleur taux pratiqué aujourd'hui pour les agriculteurs. Les taux de l'artisanat seront donc alignés sur ceux de l'agriculture, ce qui nous permettra de régler un problème important en ce qui concerne la pluriactivité, car l'écart des taux posait souvent des problèmes.

Enfin, troisième niveau, pour compléter l'ensemble de ce dispositif en faveur de l'artisanat, le FISAC - fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales - sera désormais ouvert aux opérations individuelles. Vous savez que le FISAC était jusqu'à présent réservé à des opérations collectives d'animation commerciale ou territoriale.

Il s'agit là, mesdames, messieurs les sénateurs, de mesures d'envergure. Nous aurons l'occasion de les évoquer de nouveau dans la suite du débat.

J'en viens au troisième train de mesures : le plan « PME pour la France », présenté à Bordeaux par M. le Premier ministre.

Ce plan définit un certain nombre de sujets prioritaires.

Le premier vise à une véritable simplification, je dirai même à une libération administrative pour les chefs d'entreprise.

Le deuxième a trait à une amélioration sensible des relations entre les banques et les PME. Nous nous inquiétons en effet de cette incompréhension qui peut apparaître comme grandissante entre les PME et les banques.

Il s'agit de permettre aux entreprises d'avoir la possibilité d'injecter une partie de leurs résultats, avec un taux d'impôt sur les sociétés amélioré, dans le haut bilan.

Il s'agit également des processus de garantie.

Les PME doivent avoir une grande banque : le CEPME rénové. En outre, un certain nombre d'autres dispositions sont de nature à améliorer les relations entre les banques et les PME.

Le troisième sujet prioritaire est l'accès des PME aux marchés publics, avec la réforme du code des marchés publics. En effet, les 700 milliards de francs de marchés publics sont aujourd'hui assez peu accessibles aux PME. Des mesures importantes sont prises dans cette direction.

La politique d'innovation est un volet essentiel du « plan PME pour la France ». Ainsi, est créé avec la Caisse des dépôts et consignations un fonds de 400 millions de francs pour stimuler l'innovation.

Les petites et moyennes entreprises sont particulièrement fertiles en produits et services nouveaux ; il nous faut encourager cette fertilité. Ce fonds innovation permettra de soutenir cette politique de créativité du tissu des PME.

Enfin, dernier volet, mais volet essentiel du plan : le nouveau paysage commercial. Ce volet recouvre deux aspects : la concurrence, avec la réforme des ordonnances de 1986, et les nouvelles règles d'urbanisme commercial.

La présente discussion budgétaire est donc la quatrième étape de cette mobilisation en faveur des petites et moyennes entreprises.

Evidemment, cette mobilisation est plus importante que ne le révèle le budget du ministère. Dieu soit loué, la politique en faveur des petites et moyennes entreprises dispose aussi de moyens provenant d'autres ministères ainsi que de ressources extrabudgétaires. Je pense, par exemple, au dispositif du FISAC, qui est alimenté par la taxe sur les grandes surfaces.

Au total, on peut estimer à plus de 4 milliards de francs, dans le projet de loi de finances pour 1996, l'ensemble des moyens budgétaires qui concrétisent cette mobilisation.

Il nous faudra, à l'avenir, conformément à l'engagement pris par le Premier ministre, offrir une présentation globale de l'effort national en faveur des PME, ce qui permettra d'en faire une lecture beaucoup plus claire.

J'espère que les travaux de la conférence annuelle des PME nous donneront l'occasion de porter un regard interministériel sur cet effort, de mieux évaluer les différentes actions et de rechercher la meilleure cohérence entre les différents départements ministériels.

J'en viens maintenant au budget de mon département ministériel proprement dit.

Le Gouvernement vous propose, mesdames, messieurs les sénateurs, de l'établir à 521,7 millions de francs, hors autorisations de programme.

Je ne le cache pas, il s'agit d'une diminution de quelque 10 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale pour 1995. Le ministère des PME a pris toute sa part de l'indispensable effort de redressement des finances publiques, sans lequel il n'y aura pas de confiance, et donc pas de croissance durable. C'est un choix gouvernemental partagé par tous.

Mais ce constat doit être tempéré par plusieurs remarques.

Vous le savez, un grand nombre d'éléments sont extra-budgétaires. Toutefois, nous avons réussi à dégager un certain nombre de priorités qui sont clairement affirmées dans ce budget.

S'agissant, tout d'abord, de l'artisanat, les crédits alloués à la formation continue des chefs d'entreprise, qui est un élément très important pour la profession, restent identiques à ceux du budget de 1995. La qualification de l'artisanat dans son ensemble est un objectif de la politique gouvernementale.

S'agissant, ensuite, de l'animation économique des chambres de métiers et des organisations professionnelles, nous faisons un effort important en consacrant à cette action 89,5 millions de francs, au lieu de 85 millions de francs l'an passé, soit une augmentation de plus de 5 p. 100. A cela s'ajoute une augmentation de 50 millions de francs des crédits du FISAC et de 30,4 millions de francs des crédits du FSE, le Fonds social européen, soit un total de près de 170 millions de francs, à comparer aux 136 millions de francs obtenus, également au total, en 1995.

Ainsi le poste de l'animation économique augmentera de près de 30 p. 100. C'est un élément significatif. Nous avons voulu, dans un budget globalement maîtrisé, faire un effort particulier en direction de l'aménagement du territoire et de la dynamique territoriale. Dieu sait si l'artisanat en est un élément essentiel en augmentant les crédits de près de 30 p. 100.

J'ai particulièrement tenu à ce que les enveloppes des contrats de plan soient respectées. Une dotation de 40 millions de francs est inscrite, ce qui est également très important, car les contrats de plan révèlent, là aussi, une dynamique territoriale partagée avec les collectivités territoriales, les régions, mais aussi les départements.

Il était nécessaire de respecter les engagements de l'Etat de manière à permettre aux collectivités territoriales de programmer les efforts dans la ligne de cohérence définie par les contrats de plan.

En ce qui concerne le commerce intérieur, les crédits budgétaires mis à la disposition de la direction du commerce intérieur s'élèvent à près de 70 millions de francs.

Il convient d'analyser la structure de ce budget en faveur du commerce pour l'année 1996.

Ce secteur de l'économie présente en particulier l'avantage de disposer du produit de taxes qui lui est affecté, donc de ressources qui sont extérieures au budget.

Tel est le cas de l'impôt additionnel à la taxe professionnelle, l'IATP, qui est perçu par les chambres de commerce et d'industrie. S'y ajoute la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, qui a vu son produit fortement augmenter cette année à la suite d'une réforme de ses modalités de calcul. On peut, enfin, mentionner la partie de la taxe d'apprentissage, significative elle aussi, qui est versée à des établissements consulaires de formation.

Par ailleurs, un certain nombre d'actions sont cofinancées par mon ministère et d'autres départements ministériels, ce qui donne lieu, en cours d'année, à des transferts de crédits à destination de certains chapitres du budget du commerce intérieur, notamment en matière de formation professionnelle.

Même limitées, les interventions financières de l'Etat servent de point d'appui obligatoire à d'autres concours financiers, qu'il s'agisse de ceux des régions, dans le cadre des contrats Etat-régions, ou même de ceux de l'Union européenne. Je pense ici, notamment, aux fonds structurels, et principalement au FSE, le Fonds social européen. Cela étant, ces crédits en provenance de l'Union européenne mériteraient davantage d'explications.

Au-delà des interventions financières, qu'il convient d'ailleurs, dans le contexte difficile actuel, de gérer avec la plus grande rigueur, le Gouvernement intervient par la négociation avec les professionnels et par l'application des mesures législatives et réglementaires.

Or il est clair qu'en matière de commerce les professionnels attendaient de nous, plus que des subventions, un certain nombre de règles du jeu, règles du jeu qui ont été en grande partie proposées par M. le Premier ministre, à l'occasion de la présentation, à Bordeaux, du plan PME-PMI.

M. le Premier ministre a exprimé le souci de réformer les conditions de la concurrence, et ce autour de trois priorités.

Il s'agit, premièrement, d'intervenir dans les rapports de forces entre les distributeurs et les fournisseurs, notamment en matière de référencements abusifs, mais aussi en matière de prix anormalement bas, sans oublier ce qui peut relever de la revente à perte. C'est, en effet, l'une des causes d'un certain nombre de dysfonctionnements dans la distribution et de situations très désavantageuses pour un certain nombre de commerçants qui sont pénalisés parce qu'ils n'ont pas les moyens de lutter à armes égales du fait de certaines pratiques de revente à perte. Nous voulons donc refondre les ordonnances de 1986, mesure qui était particulièrement attendue par les professionnels.

Nous souhaitons, deuxièmement, mettre en œuvre une réforme de l'urbanisme commercial pour un meilleur équilibre en faveur des PME. Pour cela, nous souhaitons révoquer la loi Royer en abaissant le seuil d'autorisation préalable, aujourd'hui fixé à 1 000 ou 1 500 mètres carrés, selon la taille de la commune, à 300 mètres carrés.

Troisièmement, nous mettons en place un dispositif d'enquête publique pour toutes les grosses unités, notamment les centres commerciaux de plus de 6 000 mètres carrés, et nous recherchons un nouvel équilibre des commissions départementales. Il s'agit là d'une demande forte des professionnels, qui souhaitent que le dispositif soit équilibré pour que professionnels et élus soient à égalité dans ces commissions départementales.

Un dispositif renforcé de sanctions sera prévu pour permettre à ces mesures de trouver toute leur efficacité.

Cependant, l'ensemble de cette approche, qui s'inscrit dans la définition d'un nouveau paysage commercial, ne doit pas tourner le dos à l'avenir. C'est la raison pour laquelle nous espérons définir, avec les professionnels, des objectifs de rénovation du commerce.

Ainsi, nous voulons véritablement aider les professionnels à la reconquête commerciale des centres villes et à l'implantation de commerces dans les quartiers difficiles. De même, nous souhaitons qu'un certain nombre de structures commerciales et d'équipements commerciaux soient rénovés et puissent s'adapter aux conditions nouvelles de la consommation et aux exigences des consommateurs.

Il s'agit donc d'un rééquilibrage, mais aussi d'une rénovation.

En ce qui concerne la dynamique territoriale proprement dite, je crois vraiment que l'aménagement du territoire et les PME sont deux sujets très voisins. Tout ce que nous pouvons faire, notamment avec le soutien du FISAC, est très important aussi bien en milieu rural, en centre-ville ou dans nos bourgs et bourgs-centres que dans l'ensemble de l'espace rural.

Les dotations du FISAC ont connu un certain nombre d'augmentations dans le passé qui ont permis nombre d'initiatives. Cette progression des opérations de toute nature subventionnées par le FISAC permet de mesurer l'importance des besoins. En effet, de 72 millions de francs en 1992, on est passé à 132 millions de francs en 1993, puis à 190 millions de francs en 1994, pour atteindre 300 millions de francs en 1995. Cela nous a permis des actions comme l'opération « 1 000 villages », ou des opérations d'animation de centres-villes. Cela nous permettra également de poursuivre des actions de type partenarial, notamment les opérations de reconstruction de l'artisanat et du commerce, les ORAC, qui, sur le terrain, dans nos cantons, permettent vraiment d'associer l'ensemble des acteurs à une dynamique territoriale de rénovation du commerce.

On constate une mobilisation à la fois des crédits publics et des crédits privés dans une même volonté de dynamique de centre, dans les opérations « Centre 2000 » et « Cœur de pays » définies par une circulaire de mai dernier.

Il y a là toute une série d'initiatives qui révèlent la créativité dont font preuve les élus sur le terrain pour bâtir des opérations de restructuration du commerce et de l'artisanat.

Nous devrions sans doute réfléchir ensemble sur un meilleur fonctionnement possible du FISAC. Je sais que, sur ce sujet, le Sénat a des idées. J'y reviendrai tout à l'heure.

Je voudrais dire un mot de la formation. On a souvent, dans le passé, sous-estimé les besoins en formation du commerce. Or, le maintien d'un commerce de proximité passe par la maîtrise d'une compétence professionnelle particulière. La qualification de notre territoire passe souvent par la qualification de notre commerce, singulièrement par le renforcement des actions commerciales de formation en faveur de tous les dirigeants de petites entreprises qui animent, sur le terrain, les dispositifs commerciaux.

Pour cela, les chambres de commerce et d'industrie, qui ont élaboré un nouveau produit de formation en liaison avec le ministère, vont déployer sur le terrain un certain nombre de dispositifs adaptés aux besoins des entreprises du commerce. Il s'agit, notamment, d'engager toutes les techniques nouvelles de gestion, l'informatique, le marketing, l'ensemble de ces techniques essentielles

qu'il faut développer pour mettre le petit commerce à égalité avec les structures plus modernes, car souvent plus grandes.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les quelques réflexions préliminaires que je voulais vous présenter sur ce projet de budget.

Je terminerai simplement en vous confirmant la détermination qui est la nôtre à mobiliser l'ensemble du Gouvernement en faveur des petites et moyennes entreprises.

Dans cette période de grèves, nous mesurons la fragilité des petites et moyennes entreprises. Nous sommes nombreux ici à connaître le terrain et nous savons ce que coûte à une commune, à un canton, à un département, à une région, une entreprise qui disparaît. Une entreprise à recréer coûte très cher. De surcroît, la mobilisation des énergies pour développer l'emploi à partir d'une entreprise existante est souvent difficile. Nous devons donc tout faire pour que la crise que nous traversons ait le moins de conséquences possibles sur les petites et moyennes entreprises, particulièrement exposées aux grèves du courrier, aux difficultés de communication, bref aux conséquences de la paralysie d'une économie en partie en grève.

A cet égard, je souhaite réaffirmer que le Gouvernement est prêt à manifester aux petites et moyennes entreprises la plus grande bienveillance. Je pense ici à toutes les procédures diligentées par les services fiscaux et par les organismes sociaux. Instruction sera donnée pour que la plus grande attention soit portée, cas par cas, afin que les entreprises en difficulté soient traitées avec la plus grande sollicitude. Elles doivent surmonter la crise actuelle, dans l'intérêt de notre économie en général, et des salariés en particulier. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

M. René Ballayer, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord souligner l'importance économique que revêt, en France, le secteur du commerce et de l'artisanat.

Le commerce regroupe 450 000 entreprises qui emploient 2,2 millions de salariés. Les 800 000 entreprises artisanales représentent, quant à elles, environ 2 millions d'emplois.

Je tiens également à souligner que ce secteur est redevenu créateur d'emplois en 1994.

Modeste dans son montant, le budget des PME, du commerce et de l'artisanat permet néanmoins de mettre en place un certain nombre d'actions et de donner des orientations aux différents acteurs des professions concernées.

Il faut préciser que l'aide publique ne se résume pas aux seuls crédits budgétaires. De multiples concours publics viennent, en effet, soutenir votre action, monsieur le ministre, dont le plus connu est le fonds d'intervention et d'amélioration des structures artisanales, le FISAC.

D'un point de vue strictement budgétaire, les crédits affectés aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat n'ont pas échappé à la rigueur budgétaire, accusant une baisse de 10,9 p. 100 par rapport à 1995. Ils s'élèvent, en effet, à 521,7 millions de francs. Cependant, si l'on tient compte des dotations restant disponibles après la loi de finances rectificative de juillet 1995, cette baisse n'est plus que de 6,05 p. 100.

Cette décroissance des crédits est due à plusieurs facteurs.

Tout d'abord, les moyens des services diminuent de façon significative, c'est-à-dire de 16,7 p. 100, du fait du transfert du personnel des délégations régionales au commerce et à l'artisanat, les DRCA, aux secrétariats généraux pour les affaires régionales. Ce rattachement, envisagé depuis plusieurs années, suscitera des économies d'échelle et une meilleure efficacité des délégations par leur rapprochement avec le préfet de région.

Bien que les crédits d'intervention enregistrent également une baisse importante de 8,4 p. 100 - 5,6 p. 100 hors bonification d'intérêt - « l'aide à l'assistance technique et économique aux entreprises artisanales » augmente de 3,4 p. 100. Vous manifestez là, monsieur le ministre, la priorité que vous accordez à l'animation économique des chambres de métiers, qui voient leur dotation passer de 85,1 millions de francs à 93 millions de francs, soit une augmentation de 9,2 p. 100 par rapport à 1995.

L'évolution des autres dépenses d'intervention traduit l'effort de régulation budgétaire mené par votre ministère. Elles sont en diminution sensible, à l'exception des crédits destinés à la formation continue des artisans, qui reste stable par rapport à 1995. La formation demeure donc l'une des préoccupations permanentes de votre ministère, et je m'en félicite.

L'approche économique des crédits de votre ministère nécessite que l'on insiste sur l'un de ces postes essentiels, à savoir les bonifications d'intérêts des prêts octroyés aux artisans. Elles représentent en effet un tiers des crédits du projet de budget.

Par rapport à 1995, ces crédits diminuent de 12,5 p. 100, soit 25,1 millions de francs, pour s'établir en 1996 à 174,9 millions de francs. Mais cette baisse n'obère pas l'enveloppe des prêts distribuables en 1996, qui demeurera fixée à 3,4 milliards de francs.

Le recul observé n'est que le résultat mécanique, d'une part, de la diminution progressive des crédits bonifiés à taux élevés et, d'autre part, de la réduction des taux des crédits non bonifiés et donc du coût de la bonification.

Dans ce contexte, permettez-moi, monsieur le ministre, d'approuver et de soutenir les mesures que vous avez annoncées le 12 octobre dernier dans le cadre du plan de soutien à l'artisanat. Elles viennent fort opportunément conforter ce dispositif.

Dès l'année prochaine, le nouveau dispositif comportera des prêts à taux extrêmement favorables, alignés sur les prêts les plus avantageux accessibles aux agriculteurs, et des prêts CODEVI. Afin de compenser la différence de volume entre l'offre actuelle de prêts bonifiés à l'artisanat et celle des prêts à taux zéro, une enveloppe de 3 milliards de francs de prêts sur les ressources CODEVI sera ainsi réservée au seul secteur des métiers.

Enfin, les crédits d'investissements pour 1996 s'élèvent à 17,5 millions de francs, soit une baisse de 43,3 p. 100 par rapport à 1995, et ne concernent que l'artisanat. Ils financeront les opérations contractualisées du 10^e et du 11^e Plan axées sur l'aide à l'emploi et les politiques de développement de qualité des produits.

Les autorisations de programme ne recueillent que 5 millions de francs. En effet, la loi de finances rectificative pour 1993 ayant ouvert 95 millions de francs pour les nouveaux contrats de plan, il n'y avait pas, comme l'an passé, de besoins nouveaux en la matière.

Cependant, monsieur le ministre, les données strictement budgétaires ne rendent que très imparfaitement compte des concours publics de toute nature affectés au commerce et à l'artisanat.

Parmi les multiples fonds qui viennent soutenir le commerce et l'artisanat, je n'évoquerai ici que le FISAC, qui contribue, pour une très large part, au développement et au dynamisme du secteur. Ce fonds est alimenté par l'excédent de recettes de la taxe sur les grandes surfaces.

Pour 1994-1995, la dotation du FISAC s'élevait à 170 millions de francs. En 1996, elle sera portée à 300 millions de francs, soit une augmentation de 43 p. 100. Ce supplément de ressources sera principalement consacré, à concurrence de 100 millions de francs, à l'aide à la mise aux normes européennes imposée au commerce et à l'artisanat, plus particulièrement dans les métiers de bouche ou du bâtiment.

La commission d'attribution du FISAC a vu sa composition récemment modifiée. Je ne peux que m'en féliciter puisque le nombre des représentants des professionnels, notamment de l'artisanat, a été augmenté.

Monsieur le ministre, je souhaiterais faire une suggestion. Il me paraîtrait souhaitable, compte tenu de la modicité des montants d'un grand nombre de dossiers, de déconcentrer, du moins en partie, la gestion de ce fonds à l'échelon régional.

M. René Régnault. Absolument !

M. René Ballayer, rapporteur spécial. M'adressant à un président de conseil régional, je pense que vous vous rallierez à ma suggestion.

Après cette brève présentation des crédits, j'en arrive, monsieur le ministre, mes chers collègues, au plan PME - Artisanat annoncé les 12 octobre et 27 novembre derniers.

Je tiens, avant d'en décrire les grandes lignes, à vous féliciter de l'action de votre ministère en faveur du commerce et de l'artisanat. Jamais - et je rapporte ce budget depuis une quinzaine d'années - ce secteur n'avait connu une telle mobilisation en sa faveur.

Dès le mois de juin 1995, vous lanciez un premier plan d'urgence qui prévoyait notamment l'élargissement du champ d'application des prêts CODEVI au commerce de détail et aux services et l'abondement des crédits attribués à la Société française pour l'assurance du capital-risque, la SOFARIS. Vous annonciez ensuite des mesures en faveur des métiers d'art.

Mais, bien sûr, c'est le plan PME-Artisanat qui définit, pour les années 1995 à 1998, l'effort de l'Etat en faveur du secteur. Je ne peux que me féliciter de la méthode employée. La cohérence, l'efficacité de l'action publique ainsi que sa compréhension et sa lisibilité par les artisans et les commerçants ne peuvent que s'en trouver renforcées.

Dans le plan annoncé le 12 octobre 1995 et relatif à l'artisanat, je voudrais souligner l'importance de trois mesures.

La première concerne l'identité artisanale. Le décret instaurant le droit de suite pour les artisans est une bonne mesure, très attendue par les professionnels. Vous prévoyez, par ailleurs, le dépôt d'un projet de loi sur la qualification artisanale. Pouvez-vous nous préciser quand il sera déposé sur le bureau du Parlement ?

La deuxième mesure vise l'accès au crédit. Le dispositif annoncé, je le rappelle, comportera des prêts à des taux très privilégiés, des prêts CODEVI et des concours du FISAC élargis aux opérations individuelles.

Troisièmement, je ne peux qu'approuver la suppression de l'exigibilité immédiate de la TVA sur la valeur du stock en cas de cession d'entreprise.

J'en viens au plan « PME » du 27 novembre dernier, qui comporte un ensemble de mesures très importantes. J'en soulignerai l'intérêt et je vous poserai quelques questions.

Il s'agit, tout d'abord, des mesures de simplification administrative, au premier rang desquelles figure le chèque « premier emploi salarié ». Monsieur le ministre, nous souhaitons tous la mise en place rapide de ce chèque. Le succès du « chèque service pour emploi de proximité » devrait inciter à agir vite.

S'agissant des autres simplifications envisagées, pouvez-vous nous indiquer le calendrier des mesures que vous allez prendre et la façon dont vous procéderez, notamment pour vaincre les réticences de l'administration ?

Ensuite, la réduction du taux d'impôt sur les sociétés pour les bénéficiaires incorporés au capital renforcera les fonds propres des entreprises. L'amélioration de l'accès au crédit se fonde sur une réforme du crédit d'équipement des petites et moyennes entreprises qui doit devenir, et c'est heureux la « banque de développement des PME ».

Le régime de la transmission des entreprises a aussi bénéficié de deux mesures importantes, à savoir l'allègement des droits de mutation à titre gratuit, dont nous avons examiné le dispositif lorsque nous avons débattu de la première partie du projet de loi de finances, et la réduction de la taxation des mutations à titre onéreux de fonds de commerce.

Enfin, monsieur le ministre, je terminerai par les deux postes importants de ce volet relatif aux petites et moyennes entreprises, à savoir la réforme de la loi Royer et la révision de l'ordonnance de 1986 sur le droit de la concurrence. Les petites entreprises artisanales et le commerce de détail attendent ces mesures avec impatience. Je me permets d'insister particulièrement sur le respect du calendrier annoncé, à savoir le premier semestre 1996.

Monsieur le ministre, votre plan était très attendu. Il est bien accueilli par les professionnels. La situation économique en accentue tout à la fois la nécessité, l'utilité et l'ampleur.

La conférence annuelle des petites et moyennes entreprises que vous comptez mettre sur pied sera une bonne occasion de faire le point dans quelques mois. Nous comptons sur vous pour en faire un rendez-vous utile et efficace.

Je conclurai, monsieur le ministre, sur un sujet qui est important pour le secteur des métiers et du commerce et qui me tient personnellement à cœur. Je veux parler de l'apprentissage.

La loi du 27 juillet 1993 relative au développement de l'emploi et de l'apprentissage a été à l'origine d'une forte croissance du nombre d'apprentis. Elle allégeait, en effet, la charge financière que représente la formation d'un apprenti. La loi quinquennale du 20 décembre 1993, relative à l'emploi, a poursuivi le même objectif en valorisant la formation et en simplifiant les procédures.

Cependant, le succès de l'apprentissage trouve aujourd'hui une limite. Il s'agit de son financement. Celui-ci est conçu de telle façon que, plus l'apprentissage se développe, moins le système peut disposer de disponibilités financières. Les entreprises ont en effet la possibilité de s'exonérer de la taxe d'apprentissage lorsqu'elles

accueillent des apprentis. De ce fait, les centres de formation des apprentis manqueraient, paraît-il, de près d'un milliard de francs, pour terminer l'année 1995.

Monsieur le ministre, la réforme du financement de l'apprentissage est plus que jamais d'actualité.

Je compte sur votre soutien pour que le ministre du travail, votre collègue Jacques Barrot, dépose dans les plus brefs délais ce projet de loi que nous attendons avec tant d'impatience.

Monsieur le ministre, vous connaissez l'importance du secteur que vous dirigez dans la bataille pour l'emploi et la reconquête du territoire. La vigueur et l'ampleur des mesures annoncées témoignent, si besoin en était, de votre ferme détermination à livrer ces deux combats.

M. René Régnaud. Vous devenez gaullien ! (*Sourires.*)

M. René Ballayer, rapporteur spécial. En conséquence - je le dis sous le contrôle de M. le rapporteur général - la commission des finances a décidé de demander au Sénat d'approuver les crédits des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le ministre, vous avez la responsabilité des petites et moyennes entreprises, qui sont des mines de créations d'emplois. Nous nous en réjouissons et nous avons tous apprécié la pensée que vous avez eue pour la galère que les chefs de petite et moyenne entreprise, les commerçants et les artisans vivent aujourd'hui. Nous garderons de notre débat de ce soir la certitude que, si la situation s'aggrave, vous ferez prendre les mesures indispensables à leur survie. (*M. Soucaret applaudit.*)

La commission des affaires économiques note l'ampleur du plan « PME pour la France » présenté par M. le Premier ministre à Bordeaux.

Trente-quatre mesures s'articulent autour des préoccupations des PME, telles que l'accès au financement, la constitution de fonds propres suffisants, l'adaptation de la fiscalité pour tenir compte de leur spécificité, la moralisation de la concurrence et la réforme de l'urbanisme commercial, ce qui va de pair avec les travaux de la commission.

Permettez-moi, monsieur le ministre, de vous livrer un message d'espoir. Étonné de l'ampleur du projet, qui appréhende à peu près tous les maux dont il ne cesse de souffrir, un chef de petite et moyenne entreprise m'a dit : « Il ne reste plus qu'à le mettre vite en application. » Combien de temps faudra-t-il attendre encore ? Qu'en restera-t-il ?

Quels sont les dossiers prioritaires ? Il s'agit d'abord de la maîtrise de l'urbanisme commercial. Les grandes surfaces représentent désormais 58,6 p. 100 du marché des produits alimentaires, alors que le commerce alimentaire traditionnel de détail enregistre une progression de 1,2 p. 100 d'une année sur l'autre.

Le bilan en matière de maîtrise de l'urbanisme commercial est décevant. En dépit de tout ce qui a été dit, un million de mètres carrés de surfaces commerciales ont à nouveau été autorisés en 1994.

Nous nous montrons très favorables, tout d'abord, à la réduction du seuil d'autorisation des implantations de grandes surfaces, par ailleurs, à l'enquête préalable à toute

implantation supérieure à 6 000 mètres carrés et, enfin, à la modification de la composition des commissions départementales d'équipement commercial.

On voit bien, aujourd'hui, que la composition déséquilibrée de ces commissions est responsable des dysfonctionnements de la loi Royer.

Au risque de choquer quelques-uns d'entre vous, mes chers collègues, je dois confirmer - tant d'exemples vont dans ce sens - qu'on a observé parmi les élus membres de la commission une sorte d'entente pour se « renvoyer l'ascenseur ».

Si notre pays paraît suréquipé en grandes surfaces par rapport à nos partenaires européens, nous ne devons pas oublier que, depuis la création de ces grandes surfaces, une génération est passée ; les jeunes sont nés dans les caddies et sont habitués à la fréquentation des grandes enseignes. Il faut donc s'exprimer avec équilibre sur le développement des différentes formes de commerce et surtout favoriser la contribution de cette grande distribution à l'aménagement du territoire, si urgent.

La commission des affaires économiques a longuement débattu de ce sujet ; elle a estimé que les commissions départementales d'équipement commercial ne devraient autoriser des créations ou des extensions qu'en contrepartie d'engagements contractuels en termes, d'une part, de créations nettes d'emplois et, d'autre part, d'ouvertures de petites surfaces en milieu rural. Les obligations contractuelles devraient être les suivantes : un prix d'achat garanti comme dans les grandes surfaces, un chiffre d'affaires suffisant, une publicité assurée et une enseigne accordée.

Mais si nous voulons arriver à une régulation normale, il faut avant tout une véritable péréquation de la taxe professionnelle pour tous les nouveaux équipements.

Monsieur le ministre, nous avons apprécié l'Observatoire national. La mission que vous avez définie lors de son installation est prometteuse pour un travail efficace des membres de cet organisme.

Une autre réforme nécessaire - vous l'avez évoquée, monsieur le ministre - est celle du droit à la concurrence. Les pratiques commerciales qui se sont développées en France « empoisonnent » vraiment les relations entre distributeurs et producteurs, au détriment de ces derniers.

Outre qu'il est le fournisseur du distributeur, le producteur ne doit plus jamais être en même temps son assureur, son banquier, son publicitaire et quelquefois même son investisseur immobilier.

Nous approuvons le projet du Gouvernement de réformer le titre IV de l'ordonnance de 1986, de manière à rétablir et à garantir la loyauté des transactions commerciales ; je me permets d'ailleurs d'insister auprès de vous, monsieur le ministre, pour qu'un projet de loi nous soit soumis à cet égard.

Mais la loyauté des transactions commerciales passe aussi par le respect des délais de paiement ; c'est là un élément important.

Des mesures doivent être très rapidement adoptées pour réduire les délais de paiement de l'Etat et des collectivités locales. A cet égard, tous les services cachent la vérité.

M. René Régnault. Ce n'est pas bien !

M. Jean-Jacques Robert, *rapporteur pour avis.* Or, si vous voulez que nous nous intéressions aux délais de paiement des entreprises du secteur privé, il faut que nous soyons irréprochables ! C'est loin d'être le cas aujourd'hui.

Le secteur artisanal est redevenu créateur d'emploi en 1994, et il a été à l'origine de 30 p. 100 des créations d'entreprise l'année dernière. C'est un milieu favorable - j'allais dire « super favorable » ! - qui est bien sûr à travailler dans tous les sens. Du reste, il bénéficie des mesures ambitieuses du plan d'urgence en faveur des métiers d'art et du volet artisanal du plan PME.

Il a pour principaux objectifs le renforcement de l'identité artisanale, l'amélioration du financement des entreprises du secteur, la mise en place d'incitations à l'emploi, avec le « chèque-emploi premier salarié » sur lequel M. le rapporteur spécial a longuement insisté, et l'amélioration du statut du conjoint, que vous avez évoqué non moins minutieusement, monsieur le ministre.

La commission des affaires économiques et du Plan relève avec une satisfaction particulière le dispositif des transmissions d'entreprises, d'ailleurs amélioré en son temps par la Haute Assemblée.

Le dossier « simplification des formalités des entreprises » est très attendu. C'est une tâche ardue s'il en est, mais ô combien indispensable ! La « paperasserie administrative » pèse aujourd'hui trop lourdement sur les entreprises et devient un frein à l'emploi.

Mais il y a plus encore : quand on découvre que 2 200 aides aux entreprises pour 80 milliards de francs par an sont distribuées par plus de 1 000 organismes, cela laisse rêveur ! Mais nous sommes persuadés, monsieur le ministre, que vous avez pour objectif de régler cette situation.

Nous nous attachons également à l'amélioration de l'accès des petites et moyennes entreprises aux marchés publics. Cela se fait soit par soumission directe, soit par sous-traitance, qui doit être garantie. Mais, dans ces situations, je ne peux m'empêcher de penser à cette forme d'esclavage moderne, l'esclavage industriel, et à la position dominante de ceux qui peuvent soumissionner.

La réforme annoncée des marchés publics doit répondre à ces injustices.

Je citerai le cas d'une trentaine de petites et moyennes entreprises employant 2 200 personnes, auxquelles la Fédération nationale des travaux publics refuse la carte de qualification qui leur permettrait de soumissionner. Or les commissions d'appel d'offres sont nombreuses à exiger la carte de qualification.

La Fédération refuse ce label aux petites et moyennes entreprises, car elle est composée des grandes entreprises nationales. Elle craint la concurrence des petites et moyennes entreprises performantes et veut donc préserver un monopole de fait. La situation devrait être réglée par l'accès de ces petites et moyennes entreprises aux marchés publics.

On peut citer également, dans le secteur de l'automobile, un grand constructeur qui abuse régulièrement de sa position dominante à l'égard de ses sous-traitants.

J'exprimerai maintenant un coup de cœur pour le désespoir des petits, des sans-grade et des sans défense, qui conduit ces derniers à la violence, comme ce fut malheureusement le cas, en leur temps, pour les agriculteurs : c'est ce qui s'est passé à Bordeaux, comme à Avignon, voilà quelques années ; j'avais d'ailleurs vécu cela en direct à l'occasion des Assises du commerce.

Nous ne pouvons pas avaliser ces violences, mais nous ne pouvons pas ignorer ce qui les provoque. L'excès doit être jugé en fonction de la cause ; la commission des affaires économiques souhaite que ces caisses sociales

fassent preuve de plus de compréhension et de clémence et ne se comportent pas comme des justiciers froids et anonymes.

Ce projet de budget pour 1996 a été, comme toujours, remarquablement analysé par le rapporteur spécial, M. René Ballayer, à l'expérience et au talent confirmés.

Les crédits ont été ramenés par l'Assemblée nationale de 521,7 millions de francs à 514,88 millions de francs, accusant une baisse de 6,05 p. 100. Ce projet de budget se trouve cependant conforté par d'intéressantes ressources budgétaires.

Il est néanmoins regrettable que le Parlement ne décide pas et ne contrôle pas l'affectation de ces fonds.

Le FISAC est le fonds le plus apprécié, comme cela a été souligné par M. le rapporteur spécial, et vous-même, monsieur le ministre, avez attiré notre attention sur ce point. Sur la dotation du FISAC, 130 millions de francs sont destinés au plan de soutien à l'artisanat. La progression de la dotation du FISAC devrait permettre d'étendre les activités du fonds, d'une part, à la mise aux normes européennes du commerce et de l'artisanat, en particulier des métiers de bouche et du bâtiment, pour environ 100 millions de francs, et, d'autre part, à un renforcement des actions en zones urbaines, jusqu'à présent moins visées par les dispositifs en vigueur.

La commission des affaires économiques pense qu'il serait bon - M. Ballayer a été dans ce sens, mais j'irai peut-être plus loin que lui - que les décisions d'affectation des crédits du FISAC soient déconcentrées. Un dispositif plus souple et plus efficace, avec une prise de décision au plus près de l'opération concernée, serait un progrès.

Ne pourrait-on pas confier aux régions, sous l'autorité du préfet et avec la participation du conseil régional, l'affectation, par exemple, de 60 p. 100 des crédits, l'Etat conservant la maîtrise des décisions pour les 40 p. 100 restants ? Qu'en pensez-vous, monsieur le ministre ?

Nous apprécions aussi l'effort de l'Etat pour soutenir l'animation économique des chambres de métiers, pour développer les métiers et l'emploi des salariés dans l'artisanat : 93 millions de francs, soit une augmentation de 9,2 p. 100 par rapport à 1995.

Nous aimerions que votre ministère fasse attention aux réductions des crédits destinés à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Il ne faudrait pas que notre effort en faveur de l'apprentissage se relâche au moment où ce dernier connaît un regain de faveur de la part de nos jeunes.

Monsieur le ministre, c'est avec plaisir que je vous confirme que la commission des affaires économiques et du Plan a donné un avis favorable à l'adoption des crédits des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat pour 1996 et de l'article 66 rattaché, qui a pour objet d'actualiser la taxe pour frais de chambres de métiers, dont le montant serait relevé de 570 à 585 francs. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du Rassemblement pour la République, 29 minutes ;

Groupe socialiste, 23 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 18 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants, 14 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen, 8 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen, 5 minutes. La parole est à M. Dussaut.

M. Bernard Dussaut. Monsieur le ministre, l'année dernière, ici même, soulignant le grand désarroi des représentants du commerce et de l'artisanat, je déplorais devant votre prédécesseur la faiblesse des crédits alloués à votre ministère : la hausse des crédits n'était alors que de 1,1 p. 100.

Que dire, cette année, alors que vous nous présentez un budget globalement en baisse sur toutes les lignes budgétaires, sauf pour la formation et l'animation économique ?

Ces crédits s'élèvent donc à 522 millions de francs contre 585,7 millions de francs votés voilà un an, soit une baisse de 10,9 p. 100.

Les ressources extra-budgétaires augmentent, mais le fonctionnement des structures abondées laisse fortement à désirer. Je prendrai pour exemple le FISAC et les fonds locaux d'adaptation du commerce rural.

En ce qui concerne le FISAC, je me dois de souligner, moi aussi, que la rareté, voire l'absence des réunions nationales depuis plusieurs trimestres entraînent un retard important pour la résolution des dossiers sur le terrain. Les attentes sont pourtant grandes puisqu'il y a une forte demande pour que l'octroi de subventions, aujourd'hui réservées aux opérations collectives, soient étendues à des opérations de type individuel.

Autre blocage, celui des fonds locaux d'adaptation du commerce rural. Créés par l'article 8 de la loi d'actualisation des dispositions relatives à l'exercice des professions commerciales et artisanales du 31 décembre 1990, ces fonds ne sont toujours pas en état de fonctionner. L'argument avancé par les préfets est l'insuffisance des sommes collectées ! Une question s'impose : quel usage est fait des fonds collectés ?

Les concours publics au secteur du commerce et de l'artisanat ne sont donc pas négligeables, mais ils ne fonctionnent pas comme ils le devraient.

Cette séance est, par conséquent, ainsi réservée à la discussion d'un budget dont la pauvreté nous contraint à détourner la discussion si l'on veut véritablement aborder les problèmes auxquels sont confrontés les petites et moyennes entreprises et les artisans : les propositions, les décisions, les financements sont ailleurs. Il faut les rechercher dans les ressources extra-budgétaires et dans le plan PME.

A l'Assemblée nationale, votre budget, monsieur le ministre, a été débattu dans un climat d'attente : le plan PME, annoncé par le Gouvernement depuis plusieurs mois, devait être présenté quelques semaines plus tard.

Le 27 novembre dernier, nous avons pu constater que la tactique était habile, l'entreprise de diversion bien menée : les faiblesses budgétaires sont masquées par un effet d'annonce.

Certes, le durcissement de la loi Royer et la réforme du droit de la concurrence sont attendus depuis longtemps, mais ils doivent être maniés avec précaution. En effet, il faut veiller à ne pas pénaliser les ménages aux revenus modestes, qui sont les grands utilisateurs des hypermarchés et *hard-discounters*, tout en gardant à l'esprit qu'il est indispensable de relancer le commerce de proximité puisque, dorénavant, moins d'une commune rurale sur deux possède encore une épicerie.

Une meilleure gestion au niveau de l'implantation des grandes surfaces doit être faite et un travail important doit être mené sur les délais de paiement, mais cela doit être fait suivant une démarche contractuelle entre les différents acteurs commerciaux. Nous avons actuellement la malheureuse illustration des décisions prises sans concertation préalable !

Mais ne nous voilons pas la face : le vrai problème est ailleurs. Ce qui redynamisera commerces, petites et moyennes entreprises, et artisanat, c'est la relance de la consommation : « Aucun espoir ne sera possible pour le petit commerce sans une relance volontariste de la consommation ». Ce dont souffrent avant tout le commerce et l'artisanat, c'est de l'atonie de la consommation, qui vient de chuter de 4,4 p. 100 au mois d'octobre ; nos entreprises ont besoin d'une relance de la demande.

Tout le monde s'accorde à dire que PME et entreprises artisanales sont un « vivier » pour l'emploi. Or, là aussi, nous sommes inquiets.

Le bilan dressé par l'INSEE pour l'année 1994 et le premier semestre de 1995 souligne une baisse de 30 000 emplois chez les artisans, les commerçants, les chefs d'entreprises et leurs salariés. Selon les prévisions de la Fédération nationale du bâtiment, ce secteur va enregistrer une stagnation de son activité en 1995 - moins 0,2 p. 100 - et perdre environ 15 000 emplois en moyenne annuelle ; il devrait connaître une croissance zéro en 1996, synonyme d'une perte d'emplois de même ampleur.

Pourtant ce sont eux qui développent des investissements de proximité et qui concourent à un véritable aménagement du territoire. Ce sont eux qui peuvent assurer un service de proximité et c'est par eux que doit passer une politique de l'emploi. Il faut donc leur donner les moyens qu'ils réclament.

En matière de formation et d'apprentissage, les attentes demeurent. Il est indispensable d'aborder les problèmes de coût pédagogique, c'est-à-dire de temps consacré au jeune par le maître d'apprentissage. Peut-être faudrait-il, ainsi que le réclament les syndicats d'artisans, que le temps passé à la dispense de la formation soit compensé par une prime forfaitaire qui remplacerait l'ensemble du dispositif actuel en le simplifiant.

L'image de marque même de l'apprentissage est à revoir puisque des études montrent que, si les Français estiment que le développement de l'apprentissage est une bonne chose, ils ne sont pas prêts à faire suivre cette filière à leurs enfants !

Les formateurs doivent être de qualité, les démarches pour recruter un apprenti simplifiées - trop nombreuses, actuellement, elles découragent les artisans - et la taxe d'apprentissage doit être révisée.

Nous espérons que le projet de loi sur le financement de l'apprentissage, actuellement en préparation, prendra en considération tous ces souhaits du monde artisanal.

Par ailleurs, les chambres des métiers s'inquiètent de leur manque de moyens de fonctionnement. Ne pourraient-elles pas se voir exonérées de la taxe sur les salaires ?

Dans d'autres domaines encore, les artisans attendent des réponses concrètes.

En matière de sécurité, tout d'abord : en juin 1996, les machines devront être adaptées aux normes de sécurité européennes. Les entreprises attendent les conclusions de la commission nationale, qui a travaillé sur ce sujet en

liaison avec la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment, la CAPEB, et espèrent que l'échéancier prévu sera maintenu.

Autre attente concrète des artisans du bâtiment : actuellement, un coordinateur de sécurité est désigné sur les grands chantiers, mais, prochainement, les petits artisans vont être soumis à cette coordination dès lors qu'il y aura deux entreprises sur un chantier. Qui formera ces coordinateurs, qui les désignera, quel sera le niveau d'engagement de leur responsabilité ? Autant de questions auxquelles vous devez répondre, monsieur le ministre.

L'accès aux marchés publics des petites entreprises est, dans la pratique, un véritable casse-tête : l'entreprise doit fournir une dizaine de documents, de justificatifs - ASSEDIC, URSSAF, à jour des impôts, notamment - ce qui peut décourager les plus entreprenants des entrepreneurs, vous en conviendrez ! Une attestation certifiée conforme ne pourrait-elle pas être délivrée par le service des impôts le plus proche, ou toute autre autorité administrative, pour remplacer les dix documents actuellement exigés ? Il suffit qu'à un moment donné une photocopie ne soit pas jointe pour que l'entreprise ne soit pas retenue !

Au-delà de la formation, du travail, si le monde du commerce, des petites et moyennes entreprises et de l'artisanat a appris avec soulagement que certaines mesures, dans les domaines financiers et fiscaux, allaient être prises, il s'étonne, dans le même temps, de la frilosité de certaines autres.

En matière de fiscalité, on peut regretter que l'une des mesures les plus attendues par les petits entrepreneurs et artisans, à savoir l'abaissement du taux de l'impôt sur les sociétés pour les bénéficiaires réinvestis, ne soit applicable qu'en 1997 et qu'elle se limite aux entreprises qui réalisent moins de 50 millions de francs de chiffre d'affaires.

La taxe professionnelle est la source d'un autre regret. Le délicat problème de la réforme de la taxe professionnelle n'a pas été abordé. Pourtant, le mode de calcul actuel est particulièrement pénalisant.

Par ailleurs, deux jours avant l'annonce du plan, le ministre des finances a déposé au Sénat, au cours de la discussion de la première partie du projet de loi de finances pour 1996, un amendement, qui a été adopté, et qui instaure l'abaissement du seuil d'application de la cotisation minimale de la taxe professionnelle.

Cette disposition jouera pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 30 millions de francs, et non pas 50 millions de francs comme prévu initialement ; 600 entreprises de plus sont donc concernées, soit 1 700 entreprises au total. Les collectivités locales s'en réjouiront sans doute, mais certaines entreprises ne seront-elles pas mises en difficulté ?

En ce qui concerne la protection sociale des artisans, faisons état, d'abord, des points positifs. Des mesures importantes en faveur de la protection sociale et du statut du conjoint collaborateur sont prises, et nous ne pouvons que nous en féliciter. Mais il reste un effort important à faire en matière d'information. En effet, les différents statuts sont encore trop peu connus.

Soulignons également l'avancée importante qu'a représentée la création d'un régime obligatoire d'indemnités journalières. Toutefois, le délai de carence de quinze jours est encore long.

Cela étant dit, nous ne pouvons ignorer le malaise général. Je suis girondin et je pèse donc mes mots : nous ne pouvons passer sous silence les difficultés auxquelles sont confrontés les artisans aujourd'hui, difficultés dont la

pression a conduit aux événements graves de Bordeaux. La violence est, bien entendu, inexcusable, mais ne traduit-elle pas la profondeur de leur désespoir ?

Un système de protection sociale assis exclusivement sur les revenus du travail n'est sans doute plus adapté et il constitue très certainement un véritable frein à l'emploi.

Nous nous étonnons, par ailleurs, une fois encore, du double discours tenu par le Gouvernement. En effet, au moment où il affiche publiquement un plan PME, il présente en commission des finances de l'Assemblée nationale un nouveau prélèvement qui rend peu crédibles ses déclarations publiques sur le soutien au petit commerce et à l'artisanat.

Dans le projet de loi de finances rectificative pour 1995, les députés socialistes ont dénoncé, en effet, le prélèvement de 680 millions de francs, au profit de l'Etat, provenant de la taxe sur les grandes surfaces collectée par l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce, l'ORGANIC. Cette ponction porte gravement atteinte au régime de solidarité mis en place au bénéfice des commerçants âgés et des actions de revitalisation du commerce et de l'artisanat des centres-villes et des bourgs ruraux. En effet, cet argent aurait pu et dû permettre d'alimenter le FISAC ou la caisse de retraite des artisans. Or, il a été réintégré dans les fonds globaux. Que penser de ce manque de cohérence ?

Enfin, monsieur le ministre, je sais que, l'année dernière, le ministère des affaires sociales menait une réflexion pour que les artisans qui cotisent à la MSA et à la caisse artisanale ne cotisent plus qu'à une caisse unique à l'échelon national. Où en sommes-nous sur ce dossier ? Toutes les mesures qui iront dans le sens d'une simplification seront autant d'encouragements au développement.

Le 12 octobre dernier, M. Alain Juppé, lors de la présentation du volet artisanal dans le plan PME, à la sixième journée nationale de l'Union professionnelle artisanale, l'UPA, a déclaré : « L'artisanat est l'un des poumons de notre économie. » Certes, mais pour que nos petites entreprises ne s'essouffent plus, il est indispensable de remettre l'économie sur le chemin de la croissance en privilégiant la consommation. Le dispositif annoncé ne va pas dans ce sens.

Je suis au regret de vous dire, monsieur le ministre, que le groupe socialiste ne votera pas ce budget réduit à la portion congrue, dissimulé par un plan PME qui ne nous convainc pas.

Nous attendons, par ailleurs, monsieur le ministre, des réponses concrètes à nos interrogations. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. La parole est à M. Soucaret.

M. Raymond Soucaret. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, d'entrée de jeu, je placerai notre débat dans le cadre qui est le sien : celui de la bataille pour l'emploi. Priorité des priorités pour la France, le maintien et la création d'emplois demeurent pour les sénateurs du RDSE, ainsi que pour l'ensemble de nos collègues de la majorité, l'un des défis majeurs que notre pays doit relever.

Est-il utile de rappeler que plus de 90 p. 100 des entreprises françaises comptent moins de dix salariés et que la principale source de gisements d'emplois se trouve dans les petites et moyennes entreprises, les entreprises unipersonnelles et les professions libérales et artisanales ? Ces entreprises ont un rôle clé à jouer dans la lutte contre le chômage.

De plus, il me faut souligner que le secteur de l'artisanat, outre son impact important en matière de création d'emplois, est également un élément de continuité économique. Notons qu'il représente 35 p. 100 des entreprises françaises et 10 p. 100 des emplois du pays.

En permettant à ses employés d'acquérir de véritables qualifications professionnelles et d'intégrer un fort esprit d'entreprise, l'artisanat joue un rôle social crucial parce que particulièrement intégrateur, aussi bien du point de vue de l'enrichissement du tissu social que de celui de l'aménagement du territoire.

Dans le contexte économique difficile de ces dernières années, l'environnement des PME et des micro-entreprises du commerce et de l'artisanat s'est profondément modifié. Des facteurs tels que les taux d'intérêts, les taux d'inflation, les impôts directs et indirects, et les coûts unitaires de main-d'œuvre en sont les causes principales.

Même s'il faut bien admettre que le budget du commerce et de l'artisanat n'est pas le seul moteur de la politique menée en faveur de ce secteur, force est de constater que ce budget, l'un des plus faibles de l'Etat, se caractérise par une baisse importante de ses dotations, de l'ordre de 10 p. 100 en crédits de paiement. Il s'inscrit ainsi dans l'effort de rigueur et de meilleure gestion du Gouvernement pour réduire les déficits, assainir les dépenses publiques et, par conséquent, préparer l'abaissement des taux d'intérêt.

Etant donné les circonstances, il faut saluer l'habileté et la mesure dont a su faire preuve le Gouvernement dans la réalisation de certaines économies, qui ont permis la réduction du montant de ce budget sans trop de coupes claires.

Il a, par exemple, rationalisé le secteur régional en fusionnant les secrétariats généraux pour les affaires régionales et les délégations régionales pour le commerce et l'artisanat.

Le Gouvernement a également réussi à limiter les crédits d'investissement - en baisse, certes, de 43,8 p. 100 - grâce à l'application de la programmation contenue dans la loi de 1993 pour ce secteur.

Il a, enfin, opéré une réduction de 25 millions de francs - soit le tiers du budget total - concernant les bonifications d'intérêt des prêts aux artisans, mais celle-ci sera en fait compensée par la mise à disposition de 3 milliards de francs venant des fonds CODEVI. Compte tenu des mesures proposées récemment dans le cadre du plan de soutien à l'artisanat, les artisans auraient en contrepartie la possibilité de bénéficier, dès 1996, de prêts à taux bonifiés de l'ordre de 3 p. 100, semblables à ceux auxquels certains agriculteurs ont accès. Les artisans pourraient en outre profiter de prêts complémentaires à taux intermédiaires, pour un montant global de 7 milliards de francs.

Pour parler des aspects les plus positifs de votre projet de budget, monsieur le ministre, nous sommes heureux de constater que vous n'avez pas touché à l'animation économique des chambres de métiers dont les crédits progressent de 9,2 p. 100, auxquels s'ajoutent 16 millions de francs destinés aux jeunes entrepreneurs.

A ces montants, il faut ajouter 50 millions de francs du fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales, le FISAC.

A ce sujet, permettez-moi, monsieur le ministre, de vous dire combien je suis heureux que les demandes réitérées des parlementaires sur ce problème précis aient enfin trouvé un écho favorable auprès du Gouvernement. Vous connaissez le nombre de PME obligées de fermer, faute

de repreneur, héritier ou non, disposant des sommes nécessaires au paiement du montant des droits de transmission. L'année 1996 devrait permettre au repreneur, héritier ou bénéficiaire d'un don, de profiter d'un abattement de 50 p. 100, s'il conserve l'entreprise cinq ans au minimum.

Autre point positif pour l'emploi, mais surtout pour l'aménagement du territoire : nous ne pouvons qu'approuver la modification de la pression fiscale que vous avez introduite en rationalisant le barème de la taxe sur les grandes surfaces. Cette variation est en effet susceptible de rapporter 216 millions de francs supplémentaires, qui seront consacrés à des mesures justes : d'abord, à la hausse des indemnités de départ à la retraite, ensuite, au financement du plan de soutien à l'artisanat et, enfin, à la mise aux normes européennes de certains secteurs tels que ceux de l'alimentation ou du bâtiment.

S'agissant du plan de soutien aux PME présenté par M. le Premier ministre le 27 novembre dernier, je me contenterai d'en commenter quelques mesures.

La première concerne le « financement des PME et la constitution de leurs fonds propres ». Deux mesures sur les quatre préconisées se focalisent sur l'initiation d'une réflexion. Tout en approuvant votre démarche, monsieur le ministre, je souhaiterais, étant donné l'urgence de la situation dans laquelle se trouvent les PME, que vous m'indiquiez dans quels délais les conclusions de ces analyses seront présentées, et à quelle échéance vous pensez pouvoir mettre en application les mesures qui en découlent.

La deuxième a trait à la « fiscalité des entreprises ». Vous savez, monsieur le ministre, combien il est ardu pour une micro-entreprise de moins de dix salariés de se former rapidement aux nouvelles réglementations. C'est pourquoi j'aimerais connaître quel type de pédagogie vous pourrez mettre en place pour faciliter l'adaptation de ces très petites entreprises aux nouvelles législations dans les délais déterminés.

Troisième mesure - et c'est une intention louable - vous voulez, monsieur le ministre, « simplifier et clarifier les relations des PME avec les administrations et les collectivités publiques ». Je ne vous étonnerai pas en vous disant que la tâche ne sera pas facile, car nous savons tous que l'URSSAF est depuis maintenant bien longtemps considérée par les PME comme un organisme quasiment totalitaire, auprès duquel il est rare qu'elles obtiennent gain de cause, même quand elles sont dans leur bon droit. Aussi, comment entendez-vous faire passer le message et rétablir des relations neutres entre l'URSSAF et les PME ?

Enfin, la réforme de l'urbanisme commercial sera, me semble-t-il, accueillie avec une grande satisfaction par les innombrables petites communes françaises. Ne nous cachons pas, cependant, que la mise en œuvre de telles mesures sera complexe, tant elle exigera d'efforts de la part de tous les protagonistes du monde de la distribution.

A titre d'exemple, je vous parlerai de la commune dont je suis le maire, qui compte 700 habitants. Il fut un temps relativement récent où il existait sept épiceries dans ma commune. Aujourd'hui, il n'en reste plus qu'une seule. Estimez-vous, monsieur le ministre, que ces conditions sont idéales pour faire jouer une juste concurrence, quand les habitants d'un village n'ont plus la possibilité de choisir ou de comparer les produits qu'ils achètent au quotidien ?

Afin de calmer l'appétit des communes qui attirent chez elles la grande distribution au détriment de nos communes rurales, j'aurais envie de vous faire une suggestion, monsieur le ministre. Ne serait-il pas possible de répartir entre toutes les communes d'un même département, voire d'une même région, le produit de la taxe issue de l'implantation de ces monstres de la distribution ?

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, au terme de ces quelques réflexions sur le projet de budget pour 1996 du commerce et de l'artisanat, je dois souligner à nouveau la détermination et le bon sens dont a su faire preuve le Gouvernement. J'ajouterai en tant qu'élu de la région Aquitaine que les régions françaises ressentent l'urgence des mesures que vous préconisez.

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue !

M. Raymond Soucaret. Je termine, monsieur le président.

Ce faisant, vous vous placez, monsieur le ministre, dans le respect des recommandations énoncées dans le plan global en faveur des PME, établi sous la responsabilité de la Commission européenne, et qui sera présenté au sommet de Madrid d'ici à quelques jours. Nous nous en félicitons, car de telles mesures ne peuvent qu'améliorer la situation économique de la France profonde et développer la cohésion européenne.

Pour toutes ces raisons, monsieur le ministre, comme la grande majorité des sénateurs du groupe du rassemblement démocratique et social européen, je voterai le projet de budget que vous nous présentez aujourd'hui. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Ostermann.

M. Joseph Ostermann. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en termes budgétaires, les crédits consacrés au commerce et à l'artisanat pour 1996 s'élèvent à 521 millions de francs et s'inscrivent dans la droite ligne d'une nécessaire rigueur budgétaire.

Cependant, les données budgétaires ne traduisent pas la totalité des concours publics de toutes natures affectés au secteur du commerce et de l'artisanat auquel d'autres ressources sont consacrées, telles celle du FISAC, mais aussi le plan PME-artisanat, complété le 27 novembre dernier par le plan PMI et l'extension des garanties SOFARIS.

Le premier de ces moyens extra-budgétaires mis à la disposition du commerce et de l'artisanat est le fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales, véritable moyen d'intervention au service du ministère et dont les crédits augmentent de 43 p. 100. Le projet de budget soutient notablement l'élargissement des interventions du FISAC, ce dont nous nous félicitons.

En effet, en 1994 et 1995, les dotations de ce fonds se sont élevées à 170 millions de francs. Le 1^{er} juillet 1995, une dotation de 300 millions de francs a été demandée jusqu'au 30 juin 1996.

Une première autorisation a été donnée, en septembre dernier, avec 170 millions de francs. M. le Premier ministre a ensuite souhaité débloquer 130 millions de francs pour le plan de soutien à l'artisanat.

Tout cela permettra une mise aux normes européennes du commerce et de l'artisanat, et le renforcement des actions en zones urbaines, qui sont souvent délaissées aujourd'hui.

Cependant, une incertitude demeure pour les dossiers qui seront examinés par la commission du FISAC en 1995-1996. En effet, l'initiative appartenant au niveau local, il paraît difficile de dresser un bilan prévisionnel.

Une autre initiative est aussi financée par le FISAC, l'opération « 1000 villages », lancée en 1993.

Je rappelle que cette opération consiste à maintenir, à développer, à créer des activités commerciales ou artisanales afin de conserver ou de rendre à la population des villages victimes de la désertification rurale l'accès aux biens et aux services de première nécessité. Les communes rurales de moins de 2 000 habitants connaissent en effet une situation souvent difficile ; la disparition des commerces et de l'artisanat les vident de toute activité locale et les transforment, nous le savons, au mieux, en village résidentiel, au pire en communauté sans âme et sans vie. L'opération « 1000 villages » a été bien accueillie puisqu'on dénombre au total 703 subventions dont 400 en 1995, auxquelles viendront s'ajouter 450 subventions supplémentaires en 1996.

Cette initiative a été étendue par une circulaire du 4 mai 1995 aux villes moyennes et aux petites villes par les opérations « Centre 2000 » et « Cœur de pays. »

Je voudrais cependant attirer votre attention sur quelques points qui pourraient être améliorés pour un meilleur fonctionnement de ces dispositifs. Il s'agit de rendre plus transparente et plus lisible la mise en œuvre du FISAC.

Ainsi, aujourd'hui, la commission nationale décide des opérations menées par le FISAC ; de nombreuses voix se sont élevées pour demander que les décisions soient prises à l'échelon régional sous l'autorité du préfet de région. En tout cas, la décision d'associer les professionnels par la présence de l'UPA au comité de gestion du FISAC a permis d'apporter au dispositif plus de souplesse et d'efficacité.

La deuxième ressource extra-budgétaire indispensable pour le maintien de l'action en faveur du commerce et de l'artisanat provient des fonds départementaux d'adaptation du commerce rural, dispositif dont la caractère lourd et quelque peu inefficace a déjà été souligné.

Il paraîtrait souhaitable d'engager une véritable réflexion afin de simplifier la collecte des fonds et, peut-être, de l'organiser à l'échelon régional plutôt que départemental.

La troisième mesure extra-budgétaire est le fonds social européen. Il constitue un véritable soutien pour l'emploi et la promotion de la mobilité géographique et professionnelle des ressortissants des États de l'Union européenne.

Je tiens à insister, si vous le permettez, monsieur le ministre, sur ce mécanisme dont bénéficie le secteur artisanal et commercial français. Le FSE intervient dans la remise à niveau et la qualification des chômeurs de longue durée, dans la formation des demandeurs d'emploi candidats à la création d'entreprises, dans l'aide à l'installation et à l'embauche de jeunes à la recherche d'un emploi dans l'artisanat et dans l'insertion professionnelle des jeunes de moins de vingt-cinq ans. Nous comprenons mieux, dans ces conditions, pourquoi le FSE fait partie des ressources extra-budgétaires centrales pour le maintien de l'action en faveur du commerce et de l'artisanat.

Cependant, un problème d'envergure subsiste : le Parlement n'est pas actuellement en mesure d'exercer un contrôle sur ces fonds. Là encore, une réflexion pourrait être menée entre le Gouvernement et la représentation

nationale. Elle viendrait compléter l'augmentation notable des crédits alloués à l'assistance technique, qui vont permettre de réaliser un véritable progrès.

Dans le secteur de l'artisanat, les crédits prennent en charge l'aide à la formation et au développement des actions d'animation économique des chambres de métiers à hauteur de 93 millions de francs, soit une augmentation de 9,2 p. 100 par rapport à 1995, ce qui est important.

L'aide aux groupements d'entreprises du petit et moyen commerce est en légère baisse. Permettez-moi, monsieur le ministre, de vous soumettre une réflexion : je crois important que nous nous interroguions sur les moyens réglementaires ou législatifs qui pourraient être employés afin de conforter les commerces dans les quartiers et les centres des bourgs. Peut-être pourrions-nous favoriser et dynamiser les unions commerciales ?

Je sais bien que les ORAC apportent une réponse partielle à cette interrogation, mais les situations sont tellement diverses que les solutions, je le reconnais, sont difficiles à mettre en pratique.

On observe qu'en la circonstance le secteur commercial se situe à l'échelon local, notamment pour la formation d'agents d'assistance technique ou commerciale. Cette formation doit être poursuivie et nous nous félicitons que le Gouvernement s'engage dans cette voie.

Le Gouvernement aura une autre mission essentielle à accomplir : revitaliser les zones rurales et urbaines fragiles. Dans ces zones, le développement de l'emploi dans le secteur artisanal est essentiel et doit y contribuer. Rappelons-nous qu'un artisan sur deux n'a aujourd'hui aucun salarié. Notre collègue, M. Ballayer, rapporteur spécial, l'a souligné.

En effet, nous comptons en France 830 000 entreprises artisanales employant plus de 2 000 000 de personnes. Mais 400 000 d'entre elles ne comptent aucun salarié. Quel formidable vivier de création d'emplois ! Quelle formidable possibilité de transmettre le savoir, l'expérience, l'amour d'un métier à des apprentis ! Nous nous devons de rendre l'apprentissage encore plus attractif.

Le volet artisanat du plan PME-artisanat présenté le 12 octobre dernier participe à cette dynamique pour l'emploi et devrait entraîner 100 000 créations d'emplois dans l'artisanat en 1996.

Nous nous félicitons de l'amélioration du financement des entreprises artisanales. En effet, pour la création, pour les mises aux normes d'hygiène et de sécurité, pour le développement de l'artisanat, les artisans ont désormais la possibilité de recourir aux CODEVI, appuyés par la garantie des SOFARIS.

Des prêts bonifiés accordés sur les prêts les plus avantageux des agriculteurs seront également disponibles. Il est tout à fait satisfaisant de constater que l'on a élargi le champ de l'avantage accordé aux donations sur successions, ce qui devrait permettre de sauver chaque année environ 80 000 emplois.

L'instauration prochaine du « chèque-emploi premier salarié », grâce à la simplicité de son dispositif, s'inscrit pleinement dans le vaste effort déployé par le Gouvernement en faveur de l'emploi.

Pour terminer, permettez-moi d'évoquer quelques problèmes majeurs qui doivent tout particulièrement retenir notre attention.

Le premier tient au développement inquiétant des grandes surfaces. Au 1^{er} janvier 1994, 1 043 hypermarchés, dont la surface peut dépasser 20 000 mètres carrés, sont installés en France ; nous sommes ainsi le pays d'Europe

quantitativement le plus équipé en la matière. La conséquence en est aujourd'hui sans doute que moins d'une commune sur deux possède encore une épicerie.

La disparition des petits commerces s'accompagne d'une raréfaction des services publics. Les grandes surfaces exercent une forte pression sur les prix ; elles sont, de plus, destructrices d'emplois dans le commerce de proximité. A chiffre d'affaires égal, elles emploient trois fois moins de personnes que le commerce traditionnel et représentent néanmoins les deux tiers du marché de l'alimentation.

Le gel des grandes surfaces, décidé en 1993, n'a pas eu tellement de valeur juridique, puisque l'ouverture de 1 000 000 de mètres carrés de surfaces nouvelles a été autorisée en 1994. M. le rapporteur pour avis nous a confirmé cette réalité.

Un problème de fond perdure : celui de la définition des centrales d'achat. Il est également très important d'aider le commerce à créer de nouvelles conditions de mise en marché, car les marchés d'intérêt national se portent mal. Tout cela se répercute sur les quartiers sensibles et les zones difficiles.

Nous savons, monsieur le ministre, que la question est délicate et les solutions peu aisées. Vous pouvez compter sur notre appui pour élaborer des propositions allant dans le sens de la survie du commerce traditionnel. J'en mesure toute l'importance, étant élu d'une zone rurale.

Permettez-moi de vous soumettre une proposition concrète.

En lieu et place de la traditionnelle taxe sur les grandes surfaces, qui n'est ni dissuasive ni efficace, instituons l'obligation pour les grandes et moyennes centrales, suivant un schéma départemental à établir, d'exploiter 10 p. 100 de leur surface en magasins de proximité de 30 à 50 mètres carrés situés en zone rurale ou urbaine. Il suffirait d'utiliser les commerces en voie de fermeture par excès de concurrence ; bon nombre de commerçants pourraient ainsi dignement achever leur carrière. Les jeunes pourraient devenir des éléments pivots de l'animation en milieu rural. Je vous ferai des propositions précises en ce sens, monsieur le ministre.

Autre forte préoccupation : les simplifications administratives. Elles sont de plus en plus nécessaires, voire indispensables. J'y reviendrai dans ma conclusion. En tout cas, le chèque emploi-service va dans le bon sens.

Troisième obligation impérieuse : la reconnaissance du statut du conjoint de l'entrepreneur. Ayons de l'audace dans ce domaine ! L'entreprise peut progresser plus vite quand le couple la gère. Nous devons assurer la garantie morale et matérielle du conjoint en cas de coup dur et dans l'optique de la retraite qui, chez l'artisan, se prend rarement à cinquante ans.

Par ailleurs, monsieur le ministre, l'apprentissage et la formation par alternance doivent retenir toute notre attention. Créons, pour les jeunes, l'attractivité du métier. Cela nous permettra de soulager les effectifs dans les universités. L'Alsace a su, dans le domaine de l'apprentissage, donner l'exemple.

J'en viens enfin à la création d'entreprises. Il ne faut pas faire n'importe quoi. Les stages de quatre-vingt-quatre heures ne permettent pas de créer et de gérer une entreprise. La formation, le suivi au départ, l'adaptation à la législation doivent devenir autant de garants pour une création durable. La seule incitation financière est et reste source d'échecs, échecs pour l'entrepreneur, mais aussi et surtout pour les finances publiques.

La dernière question vient d'être partiellement résolue puisque le plan PME-PMI, présenté par M. le Premier ministre le 27 novembre dernier, a été accueilli très favorablement par les responsables économiques.

Sans entrer dans les détails de ce plan, nous pouvons nous réjouir qu'il permette une simplification des déclarations d'embauche, à laquelle viendront s'ajouter la simplification des bulletins de salaires et un allègement des déclarations fiscales et administratives. Bientôt, une charte législative des droits de l'entreprise sera élaborée.

Ce plan prévoit également des mesures permettant d'améliorer les relations des entreprises avec les banques. Le Gouvernement souhaite mettre en place une véritable banque du développement des entreprises avec la réforme du crédit d'équipement des PME, mais il porte également une attention particulière aux entreprises en difficulté. Mesure non moins importante qui a déjà été annoncée, le plan PME-PMI facilitera la transmission des entreprises. Le Gouvernement ne veut plus que l'avenir des entreprises, comme celui de leurs salariés, dépende de ce moment crucial de leur existence.

Permettre la conquête de nouveaux marchés, rééquilibrer le paysage commercial en faveur des PME et, pour ce faire, refondre l'ordonnance de 1986, c'est rééquilibrer les règles de concurrence.

Les PME-PMI sont la vitrine du dynamisme, de l'imagination, de l'esprit d'entreprise d'un pays. Elles sont un bassin d'emplois important. Elles méritent toute notre attention, et c'est la raison pour laquelle nous savons gré au Gouvernement des mesures qu'il a prises.

Par ailleurs, monsieur le ministre, je tiens à vous dire toute notre reconnaissance pour l'engagement, qui a été largement commenté, que vous avez pris lors de l'inauguration de la foire européenne de Strasbourg.

Telles sont les raisons pour lesquelles, avec mes collègues du groupe du RPR, je voterai ce projet de budget. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. le président. La parole est à M. Carle.

M. Jean-Claude Carle. Monsieur le ministre, tout d'abord, je vous prierai de bien vouloir excuser mon collègue Serge Mathieu qui aurait dû intervenir dans ce débat mais qui, pour des raisons de transports, n'a pu être présent ce soir. Il m'a demandé d'intervenir à sa place, ce que je fais tout à fait volontiers tout en reconnaissant qu'il vous aurait parlé mieux que moi, avec plus de compétence, d'un domaine qu'il connaît bien, celui de l'artisanat et du commerce, surtout en milieu rural.

Avec l'examen de votre budget, nous abordons un secteur qui est cher à notre courant de pensée libérale, celui des PME, du commerce et de l'artisanat, celui des gens qui entreprennent avec des risques à la clé et, surtout, qui créent des emplois. La place éminente qu'ils tiennent dans notre société et notre économie vient d'être rappelée avec des mots forts et justes par M. le Premier ministre et par vous-même, lors de la présentation du plan PME pour la France.

En effet, l'heure est à la mobilisation importante pour un ensemble qui constitue le tissu vivant du pays et irrigue tous les coins du territoire. Avec 83 000 entreprises, l'artisanat représente 2 millions d'emplois ; le commerce quant à lui en représente 2,2 millions.

Au carrefour des priorités que sont l'emploi et l'aménagement du territoire, PME, commerçants et artisans sont « le moteur de l'économie française ». Ces propos

traduisent tout l'enjeu d'une politique qui doit effacer les handicaps accumulés au gré de l'évolution rapide de notre société durant les deux dernières décennies, politique qui doit s'inscrire dans une vision plus dynamique, plus harmonieuse, mais aussi plus solidaire de notre société.

Ces propos débordent largement le cadre de votre budget, dont les impulsions sont inversement proportionnelles à la relative modestie, puisqu'il s'élève à quelque 522 millions de francs !

Je ne commenterai pas les chiffres de votre budget, ce travail ayant été fait avec beaucoup de pertinence par M. le rapporteur spécial. Je me contenterai de constater la réduction sensible des crédits attribués au commerce et à l'artisanat comme de ceux qui sont affectés aux actions économiques.

Je relève cependant avec satisfaction que l'action économique des chambres de métiers sera bien dotée : elle bénéficiera d'environ 159 millions de francs hors concours du Fonds social européen, en partie pour des interventions à fort effet de levier.

J'en profiterai pour faire une remarque sur la multiplicité des acteurs dans le domaine des interventions publiques en faveur du soutien ou de la création d'entreprises. Si je me réjouis que les chambres de métiers, les chambres de commerce, les collectivités locales, l'ANACE soient toutes parties prenantes, il me semble utile de rappeler le devoir de cohérence qui doit s'exercer entre l'ensemble des réseaux mis à contribution.

Je vous sais gré, monsieur le ministre, d'avoir confirmé votre souhait d'engager la discussion sur la rationalisation de la dépense publique en matière de soutien à la création d'entreprises. Libération des énergies ne veut pas dire pour autant anarchie !

Eloignons également les profiteurs, ceux qui font la chasse aux subventions de toute nature, créent et puis s'en vont au bout de quelques années. L'actualité récente nous a fourni de tels exemples.

Bref, le souci qui m'anime dans ce débat est la préservation du commerce et de l'artisanat en milieu rural. Au cours du grand débat sur l'aménagement du territoire, le rôle joué par ce réseau de commerces et de petites entreprises artisanales a été bien mis en valeur. Il est inutile de vouloir maintenir la vie dans nos villages si le commerçant, l'artisan sont forcés de partir ou de fermer parce que la concurrence est impossible à soutenir, parce que, surtout, les charges qu'ils supportent sont trop lourdes.

Le commerçant est souvent situé au cœur du village, mais il est aussi le cœur du village.

Rappelons que le Gouvernement précédent avait déjà initié des opérations tendant à revitaliser le commerce et l'artisanat dans ces zones. La poursuite de l'opération « 1 000 villages » en témoigne. Son objectif est de redynamiser mille villages par la création et le développement d'activités commerciales et artisanales. Il s'agit de conserver l'accès aux biens et services de première nécessité aux habitants des villages touchés par la désertification. D'ores et déjà, le nombre de projets subventionnés, estimé à 850, atteste le succès de l'opération. La réponse est donc bien adaptée.

Par ailleurs, le versement de l'indemnité de départ à cinquante-sept ans, donc avant l'âge légal de la retraite, prévu dans la loi de finances pour 1995, devrait favoriser plus qu'auparavant le mouvement de reprise des fonds de commerce par les jeunes. Peut-on néanmoins définir la réelle efficacité de cette mesure ?

En tout cas, on perçoit bien l'enchaînement logique de votre politique actuelle à travers les dispositifs mis en place depuis ces dernières années pour sauver l'espace rural.

L'examen des crédits budgétaires mobilisés pour la revitalisation de cet espace nous conduit, certes, à remarquer que des chapitres de votre budget participent activement : le chapitre 4404, à l'article 40, destiné aux interventions en faveur des communes en zone sensible », qui est doté de 5,2 millions de francs, l'article 70 en faveur de l'artisanat dans ces zones, qui reçoit 21,1 millions de francs.

Toutefois, on se rend vite compte que le véritable instrument d'intervention est extrabudgétaire et reste le FISAC, alimenté par la taxe sur les grandes surfaces !

Bien doté pour la période 1995-1996, le plan pour l'artisanat bénéficie d'un financement de 130 millions de francs.

Le FISAC, créé pour faire face aux mutations de la distribution, voit ses compétences s'élargir, à l'artisanat en zone sensible notamment. Dans ces conditions, on peut se demander quelle part réelle continuera à aller aux zones rurales les plus exposées.

Cela nous renvoie également au fonctionnement de ce fonds ou plutôt à celui de la commission qui instruit les dossiers, dont il paraît souhaitable de déconcentrer les procédures. Cette idée est dans l'air. Vous y êtes plutôt favorable. Mais dans quels termes et suivant quelles modalités ?

Le plan PME-artisanat apporte de nombreuses réponses aux questions que nous nous posons quant à la poursuite d'actions d'aide à ce secteur.

Inscrites comme des projets, toutes ces mesures devraient s'appliquer le plus rapidement possible. Le plus grand nombre se répartit entre l'artisanat et les PME ; ainsi, vingt-quatre mesures sont destinées aux PME et, pour nombre d'entre elles, elles étaient attendues depuis longtemps.

Les commenter serait bien trop long. Je me bornerai à expliquer quelques dispositions ayant valeur de symbole.

Ainsi, je salue l'accès plus facile au crédit accordé aux artisans par l'ouverture des prêts CODEVI et des prêts bonifiés alignés sur les prêts les plus avantageux des agriculteurs.

La création d'un « chèque-emploi premier salarié » est un instrument incomparable pour faciliter l'embauche. Enfin, vous avez pensé aux conjoints d'artisans. Instituer un meilleur régime fiscal pour la protection sociale complémentaire des conjoints de collaborateurs est une bonne chose.

Concernant les prêts bonifiés, l'impossibilité dans laquelle se trouvent les commerçants non inscrits au répertoire des métiers d'y accéder, est une des faiblesses, une des rares, monsieur le ministre, du dispositif que vous avez établi. Songeons que ce sont ces commerces-là qui ont besoin, pour leur agrandissement, ou s'ils sont repris, d'être aidés.

Il reste que l'effort de simplification de l'environnement administratif de la gestion des PME entrepris lèvera de nombreuses inhibitions chez les candidats entrepreneurs.

Quant aux collectivités locales, il est heureux que le cadre législatif de leurs interventions économiques soit en passe d'être réexaminé.

Depuis les lois de décentralisation, leur rôle auprès du réseau de PME, d'entreprises artisanales et de commerce n'a jamais bénéficié d'une définition adaptée. Des erreurs ont été commises par les élus, non préparés souvent à l'exercice de ces nouvelles compétences.

Depuis longtemps, l'accès des communes à une enveloppe CODEVI était réclamé, notamment par la Fédération des travaux publics. Vous ouvrez cette possibilité ; je crois que, dans la conjoncture actuelle, alors que les collectivités locales réduisent leurs investissements pour cause de crédits chers, c'est bienvenu.

Au moment où le secteur public est en crise, la valeur du plan proposé en faveur de l'artisanat et des PME apparaît d'autant plus considérable.

L'effet multiplicateur des sommes investies par l'Etat dans ce secteur est important en termes d'efficacité économique mais aussi d'aménagement du territoire.

Un discours « anti-grandes surfaces » monte, venant des producteurs agricoles, des intermédiaires, des commerçants, des artisans. Ce n'est que justice, car la petite distribution en milieu rural a été tuée, comme celle des centres-villes d'ailleurs, par la grande distribution, au pouvoir financier important et qui détient une position de force quasiment sans contrôle.

S'il est juste de rappeler que la grande distribution a participé activement à la lutte contre la vie chère, il n'est pas moins légitime de considérer qu'un rééquilibrage s'impose désormais.

Il est indispensable de revoir l'ordonnance de 1986, ainsi que les règles d'urbanisme commercial. Monsieur le ministre, vous avez exprimé la volonté politique de faire changer les choses à cet égard. Il ne fait cependant pas de doute que le combat sera rude, les divers camps ayant tous de bons arguments à faire valoir.

S'agissant de l'espace rural, on ne peut tolérer deux dynamiques contradictoires : l'une favorisant l'occupation de cet espace à grand renfort de textes législatifs et d'aides diverses, l'autre qui tendrait à le vider malgré tout cet arsenal.

Monsieur le ministre, le groupe des Républicains et Indépendants votera votre projet de budget, reflet d'une action forte en faveur du secteur des PME, de l'artisanat et du commerce, seul secteur à créer de nombreux emplois, pour peu que l'on veuille bien simplifier la vie des petits entrepreneurs.

Savez-vous, mes chers collègues, qu'un chef d'entreprise passe aujourd'hui quarante jours par an à remplir des formulaires administratifs ?

Vous voulez changer les choses, monsieur le ministre, et nous nous en félicitons.

La présentation du plan PME traduit le grand effort que conduit le Gouvernement. Nous approuvons ce plan et soutenons votre action, car votre ambition est à la hauteur du défi de l'emploi et de celui de l'aménagement du territoire.

L'aménagement du territoire ne se décrète pas, il se bâtit, il se conquiert au quotidien. Nos commerçants et nos artisans en sont des acteurs majeurs. Merci, monsieur le ministre, de les aider. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. le président. La parole est à M. Malécot.

M. Kléber Malécot. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, notre économie paraît être entrée dans la voie de la convalescence. Au regard de

l'objectif consistant à notre croissance un caractère durable, le projet de loi de finances pour 1996, il faut le reconnaître, est sérieux et réaliste.

Il n'en demeure pas moins que, pour soutenir l'action du Gouvernement, il est de notre devoir de parlementaires de rapporter devant vous, monsieur le ministre, les éléments dont nous avons été saisis.

Je limiterai mon propos à quatre points : la situation de la concession automobile, celle de l'artisanat boulanger, la transmission des entreprises et le plafonnement du régime simplifié d'imposition.

Vous le savez, les concessionnaires automobiles de marques françaises, regroupés, en association nous ont alertés sur les écarts de prix des véhicules neufs existant en Europe. Ces écarts, pour un même type de véhicule, peuvent aller de 20 p. 100 à 49 p. 100.

Pour mémoire, en 1994, 250 000 véhicules ont ainsi été importés en France, provenant des autres pays membres de la CEE.

Sans vouloir remettre en cause le principe de la concurrence entre les pays de l'Union européenne, force est de constater que les concessionnaires français sont placés devant une concurrence déloyale. L'association des concessionnaires automobiles de marques françaises a proposé des mesures susceptibles d'améliorer cette situation. Il est urgent d'y prêter une particulière attention afin d'éviter que la distribution automobile ne chancelle complètement.

Pour évoquer la situation de l'artisanat boulanger, j'aborderai deux thèmes : d'abord, la défense de l'entreprise artisanale ; ensuite, l'encouragement à la formation et à l'insertion des jeunes.

Défendre l'entreprise artisanale contre les implantations de divers « points chauds » ou autres labels, c'est aider notre pays à ne pas perdre l'essentiel de son savoir-faire. En soutenant l'artisanat, nous gardons ce qui est le fleuron de notre économie. Ne laissons pas la facilité prendre le pas dans un secteur à la défense duquel nous sommes, au fond, tous très attachés.

Parallèlement à la baisse de la qualité, se pose le problème des efforts de formation des jeunes déployés par les métiers de l'artisanat. Les chambres patronales de ces métiers de l'artisanat ont toujours contribué avec la plus grande énergie à former, puis à insérer les jeunes.

Si, aujourd'hui, nous ne soutenons pas ces efforts, c'est un nouveau pan de l'insertion des jeunes dans le monde du travail qui s'écroule.

Là encore, monsieur le ministre, ne perdons pas de vue l'essentiel.

J'en viens à la question de la transmission des entreprises.

Je sais que, dans le projet de loi de finances, des mesures fiscales sérieuses ont été proposées et acceptées, qui tendent à faciliter cette transmission.

Il est essentiel de tout mettre en œuvre pour aider les entreprises à vivre au-delà de l'exercice d'un chef d'entreprise. N'étranglons pas, par trop de paperasserie ou par des coûts trop élevés, la possibilité de maintenir un tissu économique déjà si fragile. Si une entreprise vit, ne tuons pas son potentiel d'énergie et d'emploi par un réflexe français de fiscalité souvent meurtrière.

Dans le cadre de l'action que vous avez engagée pour redynamiser le tissu économique, il a été annoncé que le plafond du régime simplifié d'imposition serait porté, dans la prochaine loi de finances rectificative pour 1995, de 3,8 millions de francs à 5 millions de francs.

Si cette mesure doit permettre de simplifier les formalités de gestion des petites entreprises, elle vise également à donner à leurs centres de gestion agréés et habilités les moyens de développer leur efficacité auprès d'elles en réduisant leurs coûts d'intervention.

Il semble que cette disposition nouvelle soit menacée de perdre toute sa portée. La rédaction actuelle du projet, telle qu'elle a été présentée au conseil des ministres du 16 novembre dernier, tend à réduire progressivement leur domaine d'activité de ces centres de gestion.

M. René Régault. Exactement !

M. Kléber Malécot. Comme nous le savons tous, les centres d'économie rurale ont su, durant les quarante années de leur existence, prouver leur efficacité et leur compétences au service de l'agriculture et du milieu rural dans son ensemble. C'est pourquoi, monsieur le ministre, j'appelle votre attention sur la nécessité de veiller à ce que les centres de gestion agréés soient bien autorisés à intervenir jusqu'à la limite du régime simplifié d'imposition, soit 5 millions de francs.

En conclusion, monsieur le ministre, je tiens à vous renouveler la confiance de la majorité et à vous dire que, tout en regrettant une fois encore que ce budget soit sans rapport avec la place qu'occupe dans l'économie le secteur des PME, du commerce et de l'artisanat, nous sommes tous conscients que tout est mis en œuvre pour aller de l'avant et essayer de redonner courage et confiance à toutes les bonnes volontés.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, je voterai votre projet de budget. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du RPR.*)

M. le président. La parole est à M. Minetti.

M. Louis Minetti. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Gouvernement y va de son couplet sur les difficultés des commerçants et artisans face à la baisse de la consommation et à la concurrence des grandes surfaces, alors que, à l'évidence, il est responsable du recul du pouvoir d'achat des Françaises et des Français, principale raison de la diminution de l'activité des travailleurs qui nous intéressent ce soir, et que, depuis 1992, nous avons assisté à une recrudescence de l'implantation de grandes surfaces dans notre pays.

Que ce soit l'augmentation de deux points du taux de la TVA, cet été, celle de 13 centimes par litre de la taxe sur les produits pétroliers, qui doit intervenir en janvier prochain, celle de la CSG l'éventuelle création du « RDS » - et croyez bien que j'espère l'empêcher - l'accroissement de la fiscalité directe ou indirecte pèse indiscutablement sur la capacité des Françaises et des Français à consommer.

Avec de telles mesures, la récession économique nous guette et le chômage, qui touche déjà depuis trop longtemps bien plus de 3 millions de personnes, ne peut que s'amplifier.

Comment, dans ces conditions, croire l'ombre d'un instant que les affaires des artisans et des petits commerçants pourraient se maintenir et, *a fortiori*, s'améliorer ?

Comme on conduit les salariés, les étudiants, les retraités et les chômeurs à manifester dans la rue pour le retrait des plans Juppé, on pousse les petits entrepreneurs, englués dans leurs difficultés, à des actions désespérées pour se faire entendre, comme ce fut encore le cas il y a quelques semaines, à Bordeaux.

Les entreprises artisanales et les petites et moyennes entreprises souffrent d'une politique du crédit qui les pénalise, alors qu'elle avantage considérablement ces

grands groupes industriels et financiers, ces centrales d'achats, ces entreprises de la grande distribution qui leur font subir le poids de leur puissance économique.

Combien de petits fournisseurs, de sous-traitants se voient ainsi imposer des conditions de plus en plus drastiques dans leurs relations avec les grands groupes et les sociétés de la grande distribution, qui les payent à quatre-vingt-dix jours, alors qu'ils vendent les marchandises livrées dans les jours qui suivent la livraison ?

Si nous estimons, pour notre part, que la complémentarité entre le petit commerce et la grande distribution est nécessaire, nous pensons qu'il convient de clarifier les conditions de la concurrence.

Alors que notre pays compte déjà 1 043 hypermarchés, nous voyons les grands de la distribution développer, par le biais de filiales, des commerces *discount* qui contournent la législation sur l'implantation des grandes surfaces et faussent quelque peu les règles de la concurrence, ce qui nous conduit à souhaiter que le seuil des autorisations d'implantation soit abaissé à 400 mètres carrés.

Nous suggérons également que le produit des CODEVI soit intégralement affecté à des crédits à faible taux d'intérêt aux PME, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui, alors que c'est la vocation première des CODEVI.

S'il faut revoir les conditions du crédit aux PME, il est non moins nécessaire de moduler la fiscalité et les cotisations sociales des entreprises, de façon que les plus petites d'entre elles et les entreprises de main-d'œuvre, celles qui créent des emplois, payent moins, et les autres, c'est-à-dire les banques, les compagnies d'assurance, les grandes sociétés payent plus.

Enfin, on fait beaucoup de battage à propos du « plan PME-PMI » que M. Juppé vient d'annoncer à Bordeaux, où un autre événement, dont j'ai parlé, s'est produit.

Les crédits budgétaires ne permettent évidemment pas de régler tous les problèmes. Cependant, le montant dérisoire de ceux qui sont prévus pour stimuler, en 1996, l'activité du petit commerce, de l'artisanat et des PME laisse bien mal augurer la réussite de ce plan.

Les 823 000 entreprises artisanales, qui représentent tout de même deux millions d'emplois et 9 p. 100 de la population active, méritent mieux que ce budget ridicule, qui, en crédits de paiement, passe de 585,7 millions à 521,7 millions de francs, soit une chute de plus de 12 p. 100 par rapport à 1995.

Les regroupements de moyens sont bien loin d'expliquer ce recul puisque des dépenses utiles comme l'amélioration de la formation professionnelle et de l'apprentissage, les actions économiques en faveur du commerce et de l'artisanat, les aides à l'assistance technique et économique aux entreprises artisanales devraient respectivement diminuer de 15 p. 100, 13,4 p. 100 et 14,9 p. 100.

Pour toutes les raisons que je viens d'exposer, les sénateurs du groupe communiste, républicain et citoyen ne pourront que voter résolument contre ce projet de budget.

M. le président. La parole est à M. Régault.

M. René Régault. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, en guise d'introduction, et pour mieux éclairer le propos qui sera le mien, permettez-moi de rappeler quelques données chiffrées relatives à l'importance du secteur des PME, du commerce et de l'artisanat en France.

L'artisanat représente plus de 9 p. 100 de la population active, occupant environ 2 millions de personnes. On y dénombre aussi 823 000 entreprises de moins de quinze

salariés, ces entreprises employant 1 300 000 salariés et formant 140 000 apprentis. Le commerce représente, pour sa part, 2 200 000 emplois.

Ces chiffres sont suffisamment importants pour justifier qu'on s'intéresse vivement au sort de ce secteur.

Pour ma part, j'en conclus que ce secteur mériterait plus de considération, qu'il devrait être mieux traité, notamment en termes de moyens financiers.

Les contrastes sont brutaux et saisissants avec le monde de la grande entreprise, qui s'est vu, particulièrement ces derniers mois, octroyer de nombreuses aides à coup de milliards : « cadeaux » sans réelle contrepartie en termes d'emplois. Pourtant, n'est-ce pas là la priorité ?

Le Gouvernement se montre, en comparaison, bien pingre envers le secteur du commerce et de l'artisanat, ce n'est pourtant pas ce secteur que l'on peut accuser de creuser les déficits !

Ce manque de générosité est d'autant plus injustifié que le monde artisanal constitue le plus souvent dans les régions déshéritées – là où même les services publics ont disparu – la seule composante d'un tissu économique et social qui se réduit de jour en jour et un levier pour la reconquête économique des espaces ruraux.

Enjeu d'aménagement du territoire, touchant tous les secteurs de la vie quotidienne, l'artisanat est un réservoir de compétences et d'épanouissement, tant professionnel que personnel.

Pourtant, le secteur s'estime souvent « mal aimé », à tout le moins mal de reconnaissance. Il considère, en effet, que sa spécificité n'est pas suffisamment prise en compte.

Votre budget, monsieur le ministre, n'est pas de nature à dissiper ces impressions, quoi que vous en disiez. Il l'est d'autant moins qu'il intervient après une hausse significative de la TVA, laquelle n'est pas étrangère à la chute de la consommation. La relance de la consommation des ménages est pourtant nécessaire et devrait être une priorité.

Un rapide coup d'œil sur les crédits qui nous sont soumis me conduit à afficher d'emblée mon insatisfaction.

Avec un total de 522 millions de francs, dont 18 millions de francs en crédits de paiement et 5 millions de francs en autorisations de programme, ils connaissent, pour les seuls crédits de paiement, une diminution de 10,9 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

Ces réductions touchent les moyens de fonctionnement, à l'exception de la formation et de l'animation. Elles concernent aussi les moyens d'intervention.

Le plan PME-PMI que le Gouvernement a présenté, à la fin du mois de novembre, à Bordeaux, ne saurait, à mes yeux, constituer une réponse satisfaisante. Concrètement, ce plan, homéopathique et pointilliste, qui plus est dilué dans le temps, s'apparente avant tout à un catalogue de mesures reprenant des recettes parfois peu novatrices.

Les vrais problèmes, comme le manque de fonds propres des PME, les tracasseries administratives dont elles sont l'objet, ne sont pas abordés, du moins pas de front !

Bien des questions sont laissées à l'écart, comme la fusion des aides à l'apprentissage dans un souci de simplification, la séparation du patrimoine personnel et du patrimoine affecté à l'entreprise, ou encore l'allègement des droits de mutation sur les fonds des entreprises individuelles.

J'observe, pour le déplorer, qu'en dehors de la formation et de l'animation économique tous les crédits sont en baisse.

S'agissant plus précisément des prêts bonifiés, je note que leur volume est en régression. Aussi, les craintes exprimées par les chambres de métiers quant à l'avenir de ces prêts, menacés à plus ou moins long terme, me semblent-elles tout à fait fondées. Ces prêts constituent un précieux instrument au service du commerce local. Ils apparaissent d'autant plus pertinents que le « petit » commerce, face à la concurrence sans cesse plus exacerbée, doit s'adapter et se moderniser. Il y va de la qualité de l'accueil de la clientèle, comme des prestations fournies, bref du dynamisme du secteur qui nous intéresse ce soir.

Je crois que le dispositif mériterait d'être amélioré et même étendu. Il est actuellement limité aux entreprises artisanales. Pourtant, les PME commerciales sont confrontées aux mêmes problèmes de financement.

Je voudrais aussi dire un mot des crédits d'animation. Ces derniers ne sont pas honorés dans leur intégralité cette année. Il est vrai que, à cette époque de l'année, cette subvention n'est souvent pas encore totalement soldée, loin s'en faut. Elle tarde trop et cela pénalise les entreprises dans leurs fonds propres. Cela pose aussi aux chambres de métiers des problèmes de trésorerie, alors que, par ailleurs, en termes d'initiative, d'apprentissage et d'emploi, il leur est toujours demandé davantage.

Permettez-moi d'évoquer maintenant un autre sujet, déjà traité l'an dernier : la taxe sur les salaires. Je ne m'y attarderai pas, puisque mon collègue Bernard Dussaut en a, je crois, déjà traité. Je tiens simplement, à mon tour, à relayer le vif souhait des chambres de métiers, qui souhaitent obtenir la suppression de cette taxe, du moins en partie. La mise en œuvre de la mesure peut être envisagée dans la souplesse. Pourquoi ne pas imaginer, afin d'éviter des effets trop brutaux, un calendrier pluriannuel sur quatre ou cinq ans ?

Je déposerai un amendement en ce sens dans le cadre du collectif budgétaire que nous examinerons bientôt ici. Je souhaite votre soutien, monsieur le ministre, et j'espère que le ministère de l'économie et des finances fera bon accueil à ma proposition.

Je voudrais également saisir l'occasion qui m'est offerte, conférant ainsi à mon propos un peu de « couleur locale » pour relayer une motion adoptée par la chambre de métiers de Saint-Brieuc. Monsieur le ministre, vous la connaissez bien pour l'avoir récemment visitée et avoir pu vous-même apprécier son dynamisme, sa compétence, son courage et son audace. Cette motion prévoit que les artisans, sous certaines conditions, pourraient prendre leur retraite à soixante ans.

Dans un souci de justice et de solidarité, l'instance consulaire briochine propose, depuis plusieurs années déjà, d'engager une réforme pour permettre à celles et à ceux qui ont cotisé pendant quarante ans de prendre leur retraite avant soixante ans. Je serai attentif à votre réponse, monsieur le ministre, et je ne serai pas le seul, n'en doutez pas un instant.

Par ailleurs, j'aimerais savoir où en est la réflexion sur le titre de « maître artisan », conduite notamment avec l'Assemblée permanente des chambres de métiers, et qui doit déboucher sur de nouveaux critères d'application moins délicats, moins désuets, et modernisés. Voilà *grosso modo*, pour défendre la cause des chambres de métiers, ce que j'avais à cœur d'exprimer.

Je conclurai, monsieur le ministre, en attirant solennellement votre attention sur les centres de gestion agréés et habilités, exerçant dans le domaine de l'artisanat, du petit commerce, des PMI-PME, mais aussi de l'agriculture.

En effet, dans la prochaine loi de finances rectificative pour 1995, qui devrait être à l'ordre du jour des travaux du Sénat dans une dizaine de jours, il est proposé, à l'article 14, de porter les limites d'application du régime simplifié d'imposition de 3,8 millions de francs à 5 millions de francs pour les ventes et de 1,1 million de francs à 1,5 million de francs pour les prestations de services.

Ce même article prévoit, dans son paragraphe II, une modification importante de l'article 1649 *quater* D relatif aux compétences des centres de gestion agréés et habilités.

Avec cette disposition, les limites de compétences des centres de gestion seraient gelées aux chiffres de 3,8 millions de francs et 1,1 million de francs. Il en résulterait, pour les centres de gestion, une réduction progressive et inexorable de leur domaine d'activité, c'est-à-dire une asphyxie lente mais certaine.

De plus, et j'y insiste, il y aurait rupture de l'accord conclu en 1987 aux termes duquel les limites d'autorisation et d'habilitation sont « calées » très exactement sur le montant du régime simplifié d'imposition.

Pour ma part, je compte bien soutenir un amendement, le moment venu, avec d'autres parlementaires je pense, pour supprimer le paragraphe II de l'article 14.

Cette fâcheuse mesure s'inscrit en porte-à-faux par rapport aux récentes déclarations du Premier ministre, qui, tout récemment encore, le 12 octobre dernier, à l'occasion de la journée nationale de l'Union professionnelle artisanale, l'UPA, a tenu à placer l'artisanat au cœur des préoccupations du Gouvernement. En cela, il avait raison.

M. Juppé a notamment déclaré que les artisans doivent pouvoir « développer des structures professionnelles dans un espace de liberté afin d'assurer l'harmonie de leur entreprise sans obstacles administratifs, sociaux et fiscaux. Ils doivent pouvoir se battre à armes égales avec leurs concurrents et doivent pouvoir créer et organiser des actions collectives de promotion de l'artisanat dans le cadre d'une réglementation claire et précise en apportant toutes les garanties de qualité aux entreprises et aux tiers. »

De tels propos pouvaient faire croire que le Premier ministre allait donner aux PME-PMI la possibilité de choisir, pour les accompagner dans la gestion de l'entreprise, leur partenaire, et ce au meilleur coût.

Une ouverture à la concurrence aurait été très bien comprise venant d'un défenseur du libéralisme économique !

Hélas ! Le Gouvernement affiche aujourd'hui une préoccupation essentielle, et ce n'est pas la première fois : conforter le « pré-carré » d'une corporation, celle des experts-comptables. Peut-être Bercy a-t-il quelques raisons d'être plus sensible à la voix des experts-comptables qu'à la voix des représentants du commerce et de l'artisanat et des centres de gestions agréés et habilités... (*M. le ministre proteste.*)

Pendant que le Premier ministre, dans de grands discours, encourageait le monde de l'artisanat, son ministre des finances rassurait les professionnels experts-comptables. M. le ministre de l'économie et des finances, en supprimant la référence aux limites du réel simplifié dans le texte, fait plus que maintenir le *statu quo* ; il empêche tout développement des centres de gestion agréés et habilités.

Aujourd'hui, ces centres ont montré leur utilité. Ils aident les petites et moyennes entreprises dans les domaines essentiels et permettent ainsi à leurs dirigeants d'acquérir une formation, non seulement d'hommes de métier, mais aussi de professionnels de l'entreprise. Ces centres offrent, de surcroît, des prestations à des coûts réduits. Il faut, tout au contraire, les aider à se développer tout en leur donnant des moyens de renforcer leurs outils.

M. le président. Mon cher collègue, je vous demande de conclure.

M. René Régnault. Je termine, monsieur le président. Il est inacceptable de dire, comme certains à l'Assemblée nationale, que les centres de gestion sont composés de mauvais professionnels de la comptabilité. Ce procès est odieux, injustifié et porte atteinte à l'entreprise artisanale, atteinte aux initiatives qui sont prises, atteinte aussi au milieu rural.

Il est encore temps, monsieur le ministre, d'éviter à votre gouvernement une nouvelle erreur. Vous pouvez contribuer ainsi à juguler la perte de confiance dont vous pâtissez. Le Gouvernement devra avoir conscience, en cours d'examen, de l'effet économiquement et socialement insupportable de cette mesure.

M. le président. Je vous prie, cette fois, de conclure, monsieur Régnault.

M. René Régnault. Les réponses que vous me ferez seront du plus grand intérêt pour ceux qui attendent de vous reconnaissance, soutien et encouragement.

Dans l'attente de toutes ces réponses, le groupe socialiste ne votera pas vos crédits, à moins, bien sûr, que vos réponses soient de nature à nous rassurer complètement. (*Sourires.*)

M. le président. La parole est à M. Demuynck.

M. Christian Demuynck. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le commerce et l'artisanat, les PME et les PMI sont un des moteurs de l'activité du pays, d'autant plus qu'ils sont directement en prise avec les Français.

Je vais, à mon tour, rappeler quelques chiffres. L'artisanat représente 800 000 entreprises, ce qui équivaut à 2,2 millions d'emplois, soit environ 10 p. 100 de la population active. C'est, en outre, un secteur qui parvient à résister sur certains points à la crise, car on note, en 1994, une augmentation de plus de 14 p. 100 des créations d'entreprises artisanales par rapport à l'année 1994, soit un tiers des entreprises créées en France.

Pour en revenir au projet de budget pour 1996, force est de constater, monsieur le ministre, que vous avez réalisé un important travail de fond pour la dotation des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat.

Si l'on regarde les chiffres de manière brute, il est vrai que le budget est en baisse. Celui qui a été voté pour 1995 atteignait 585,7 millions de francs, et celui qui nous est proposé dans l'actuel projet de loi de finances s'élève à 521,7 millions de francs. Cependant, les chiffres donnés à l'état brut ne reflètent pas toujours la réalité, car le budget de l'Etat est une chose, mais il n'y a pas que lui qui peut contribuer au développement des PME, du commerce et de l'artisanat. Il n'est pas, à lui seul, le reflet de la politique menée en ce domaine par la France, loin s'en faut. En effet, de nombreuses aides parallèles, publiques ou parapubliques, viennent s'ajouter à l'effort gouvernemental pour permettre à nos petites et moyennes

entreprises et, surtout, à notre commerce et à notre artisanat de mettre toute leur vigueur au service du redressement de la France.

Par exemple, en tenant compte du fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales, les chiffres s'inversent. En effet, le FISAC voit les crédits qui lui sont alloués pratiquement doubler de 1995 à 1996, passant de 170 millions de francs à 300 millions de francs.

Résultat : la totalité du budget du commerce et de l'artisanat additionné à celui du FISAC augmente, entre 1995 et 1996, de 13,2 p. 100. Cela permettra, notamment, au commerce et aux petites entreprises de pouvoir obtenir des aides pour la mise aux normes européennes, de renforcer les actions en zone urbaine ou encore d'améliorer le financement des entreprises artisanales.

Je crois qu'on ne peut pas parler du budget des PME-PMI et du commerce et de l'artisanat sans aborder le plan que le Premier ministre M. Alain Juppé a présenté à Bordeaux, le 27 novembre dernier, devant l'assemblée générale du CGPME et qui, ce n'est un secret pour personne, a été bien accueilli - c'est peut dire - par les premiers intéressés.

Il faut souligner que ce plan est le fruit d'une exceptionnelle concertation. C'est pour cette raison que les intéressés ont souscrit immédiatement à un certain nombre des propositions du Gouvernement. Je ne souhaite pas revenir en détail sur ce plan, qui a été largement expliqué ces derniers jours. Je le répète, il est globalement satisfaisant.

Je pense cependant que quelques améliorations sont possibles et je souhaiterais, monsieur le ministre, vous faire un certain nombre de suggestions à cet égard.

Tout d'abord, l'actualité est là pour le confirmer, il est impératif d'instituer un service minimum pour les entreprises publiques en cas de grève. Nous vivons actuellement une période dramatique pour l'économie de la France et, si la grève se poursuit, notre équilibre budgétaire sera en péril. La paralysie des forces vives de la nation ne peut pas aller dans le sens de la politique de redressement nécessaire et indispensable pour notre pays.

En outre, il faut, monsieur le ministre, que vous interveniez auprès des banques pour qu'elles soutiennent, pour une fois sans se comporter comme des prêteurs sur gage, les entreprises victimes de cette grève. Il en va de la survie de ces entreprises et de celle de l'économie de notre pays.

Je m'entretenais cette semaine avec l'un de mes administrés qui a créé, l'an dernier, une entreprise de location de costumes. L'époque de Noël est l'une de ses plus importantes périodes d'activité. Il se trouve malheureusement contraint aujourd'hui, soit à mettre ses deux employés au chômage technique soit, pis, si les choses durent, à les licencier pour raison économique. Ce n'est malheureusement qu'un exemple parmi d'autres, mais cette situation n'est pas tolérable à l'heure où la solidarité doit jouer dans tous les domaines, en particulier dans celui de l'économie. Il faut, certes, respecter le droit de grève mais il n'en faut pas moins assurer le droit au travail, inscrit dans notre Constitution.

Les PME, les PMI, les commerçants et les artisans tiennent absolument à ce que nous allions plus loin dans la réforme de la taxe professionnelle. Il est notamment évoqué certaines voies de réforme, telle celle qui consiste à prendre pour assiette la valeur ajoutée. Il est impératif que cette réforme intervienne rapidement.

Par ailleurs, je voudrais évoquer le cas des entreprises qui développent leurs activités mais qui sont bloquées par la législation. Elles souhaiteraient une nouvelle refonte des effets de seuil, qui sont dévastateurs pour les entreprises passant le cap des dix et des cinquante salariés, avec des coûts internes de l'ordre de 15 p. 100 de la masse salariale. Il faut aller plus loin dans les mesures annoncées sur ce point.

Il faut aussi simplifier les bulletins de salaire. Leur simplification est certes déjà prévue, mais il faut la mettre en place rapidement pour ne pas freiner l'embauche, notamment du premier salarié.

Quant au « chèque-emploi premier salarié », il constitue une avancée particulièrement importante, mais qui doit être développée d'urgence.

Je souhaiterais, en outre, aborder le problème des entreprises en difficulté pour lesquelles il convient, je pense, de réformer nos lois actuelles.

La législation en la matière est très particulière. La loi de 1985 a instauré l'administrateur judiciaire et le représentant des créanciers et a officialisé le rôle du mandataire *ad hoc*, qui peut négocier avec l'administration des impôts ou l'URSSAF pour étaler la dette en cas de difficulté.

Mais le tribunal de commerce doit ensuite, souvent, prononcer l'état de cessation de paiement, qui entraîne la plupart du temps une liquidation de l'entreprise. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : 95 p. 100 des cessations de paiement débouchent sur une disparition de l'entreprise, ce qui est dramatique pour notre économie.

Il est vrai que les administrateurs judiciaires ont un fonctionnement très particulier. Ils ont un très grand nombre de dossiers à traiter, ce qui ne leur laisse pas le temps de vraiment juger en profondeur des capacités de l'entreprise. Cette situation doit absolument être réformée car elle coûte énormément d'argent à l'Etat.

Je voudrais vous citer à nouveau l'exemple d'une entreprise qui a eu des difficultés et exprimer en quelques chiffres le coût social et financier de la disparition de ces forces vives du travail en France.

L'entreprise en question emploie vingt-cinq personnes, outre son président-directeur général, et a un chiffre d'affaires annuel, toutes taxes comprises, de 7,3 millions de francs. La somme des différents impôts, taxes et charges sociales ajoutée aux cotisations salariales versées par l'entreprise s'élève à 3 millions de francs qui vont donc dans les différentes caisses de l'Etat.

Or si cette entreprise, qui rencontre des difficultés, est liquidée, non seulement l'Etat perdra ces 3 millions de francs, mais il devra en plus indemniser les vingt-cinq employés par le biais des ASSEDIC à concurrence de 3 millions de francs. Il est important de noter au passage que le patron de l'entreprise, quant à lui, perdra toute rémunération.

D'une part, cette entreprise, si elle continue son activité, verse 3 millions de francs à l'Etat et paie ses employés, qui vont consommer et faire marcher le système économique. D'autre part, cette même entreprise, si la liquidation est ordonnée, générera un déficit de 6 millions de francs pour l'Etat alors qu'elle est tout à fait viable et qu'il suffirait de prendre quelques mesures transitoires pour assurer sa pérennité.

Il est donc important de trouver une solution et je pense que l'on pourrait, monsieur le ministre, s'inspirer de l'existence du mandataire *ad hoc* et créer une sorte de médiateur départemental ou de commission *ad hoc* qui serait composée, en fonction de la taille de l'entreprise, de

deux à dix experts, tels que des techniciens, des comptables, des ingénieurs et d'anciens responsables d'entreprises connus pour leur compétence.

Ils seraient chargés d'étudier l'entreprise en profondeur et de vérifier sa viabilité afin de pouvoir réellement contribuer à sa bonne gestion face à la difficulté souvent temporaire qu'elle traverse et, finalement, être en mesure de déterminer si, oui ou non, elle doit poursuivre son activité.

Bien évidemment, il faudrait donner des moyens à cette commission et j'en connais quelques-uns qui pourraient être repris.

Au premier rang de ces moyens, la commission devrait pouvoir prononcer un moratoire social et fiscal, partiel ou total, de l'entreprise, pour remettre à flot sa trésorerie.

Ensuite, il faudrait permettre à la commission de saisir le CEPME et débloquer les fonds des CODEVI, afin de réformer les fonds propres de l'entreprise.

Parallèlement, il conviendrait de créer, par l'intermédiaire de la Caisse des dépôts, une ligne de crédit spécifique à laquelle la commission pourrait faire appel pour l'entreprise, car il est bien évident que, lorsqu'elle est en cessation de paiement, ses fournisseurs qui ont accès à toutes ces informations par le biais d'« Infogrefe » refusent tout crédit.

Enfin, il serait souhaitable que la commission puisse aider le chef d'entreprise dans son activité en développant ses marchés potentiels et en l'aidant, notamment pour sa publicité.

Monsieur le ministre, vous le savez bien, rien n'est plus dramatique qu'une entreprise qui ferme, et si ce plan, que j'aurai certainement l'occasion de redévelopper ultérieurement, coûte de l'argent à l'Etat, il représente en vérité une grande économie, d'une part, en évitant de mettre au chômage des salariés qui limiteront leur consommation et ne viendront plus alimenter l'économie du pays et, d'autre part, en permettant à l'entreprise, grâce à une structure financière assainie, de payer à nouveau ses cotisations sociales et ses impôts.

Tels sont donc les quelques éléments que je souhaitais développer, monsieur le ministre. Comme je vous l'indiquais, les mesures déjà engagées nous satisfont pleinement mais nous souhaiterions que d'autres décisions soient prises rapidement.

Ce budget et toutes les avancées qui l'entourent vont dans le bon sens. Il est donc particulièrement important de souligner l'effort global consenti en faveur des forces vives du commerce français.

Ces forces vives, du reste, mettent elles-mêmes un point d'honneur à ne pas tout demander aux autres et à développer des initiatives propres à diminuer les effets néfastes de la crise.

Bien évidemment, monsieur le ministre, je vous soutiens dans vos projets et je voterai votre budget. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. le président. La parole est à M. Le Jeune.

M. Edouard Le Jeune. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, s'exprimer le dernier est un exercice difficile car il faut essayer d'éviter les redites. Mais je suis certain, monsieur le ministre, que mes propos sauront vous intéresser. D'ailleurs, n'est-il pas vrai que, pour enfoncer un clou, il faut s'y prendre à plusieurs reprises ? Dès lors, il est souvent de bonne méthode de rappeler plusieurs fois des vérités.

Le secteur des petites entreprises du commerce et de l'artisanat est particulièrement important pour l'activité économique de notre pays.

En effet, les 823 000 entreprises artisanales représentent plus de deux millions d'emplois, soit 9 p. 100 de la population active. De son côté, le commerce compte plus de 2,2 millions d'emplois salariés et a enregistré, en dépit de quelques vicissitudes, 70 000 créations d'entreprises en 1994.

Le budget des petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat ne représente, bien évidemment, qu'une infime partie de l'effort global réalisé par les pouvoirs publics en faveur de ce secteur d'activité.

Si les crédits de paiement de votre ministère enregistrent une baisse d'un peu plus de 6 p. 100 par rapport à la loi de finances rectificative votée en juillet dernier, nous notons avec plaisir que les crédits de soutien aux programmes d'animation économique des chambres de métiers sont préservés, puisqu'ils bénéficient de 8 millions de francs de mesures nouvelles.

Par ailleurs, les crédits issus du fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales, le FISAC, bénéficieront de 50 millions de francs pour l'action économique. Les crédits de la dotation « jeunes entrepreneurs ruraux », quant à eux, devraient s'élever à environ 16 millions de francs l'an prochain. Enfin, les concours du Fonds social européen devraient se stabiliser à 14 millions de francs.

De leur côté, les crédits d'équipement connaissent une baisse significative, mais ils avaient bénéficié, voilà deux ans, de 95 millions de francs supplémentaires d'autorisations de programme dans le cadre des nouveaux contrats de plan.

Soulignons, par ailleurs, le caractère extra-budgétaire très marqué d'une partie des moyens de votre ministère, tant en personnel qu'en sources de financement.

Ainsi, la réforme du barème de la taxe sur les grandes surfaces, adoptée en 1994, devrait dégager 215 millions de francs supplémentaires qui seraient, à concurrence de 95 millions de francs, affectés à l'extension de l'indemnité de départ en retraite des commerçants et artisans, et, à concurrence de 130 millions de francs, à l'extension des opérations locales financées par le FISAC.

Je souhaiterais cependant, monsieur le ministre, attirer votre attention sur un certain nombre de problèmes.

Je soulignerai, en tout premier lieu, le rôle particulièrement important joué par les chambres de métiers, qu'il s'agisse de l'animation économique ou de la formation continue des artisans, celle-ci s'adressant aux chefs d'entreprise, à leurs conjoints et à leurs auxiliaires familiaux.

Comme l'ont souligné un certain nombre d'orateurs, tant à l'Assemblée nationale qu'ici même, il conviendrait peut-être de réexaminer le dispositif de financement des chambres de métiers afin de lui donner plus de flexibilité et de permettre aux chambres de métiers de moduler davantage la taxe perçue en fonction de la taille et du nombre de salariés de l'entreprise artisanale.

Rappelons en effet que les chambres de métiers perçoivent un droit fixe dont le plafond est augmenté chaque année en loi de finances - tel est l'objet de l'article 66 que nous allons examiner tout à l'heure - et un droit additionnel à la taxe professionnelle, dont le montant est plafonné à 50 p. 100 du montant total du droit fixe.

Or, compte tenu de la diminution du nombre des assujettis au droit fixe, le droit additionnel se trouve souvent systématiquement plafonné et subit une évolution peu favorable.

Par ailleurs, les modalités d'utilisation et de répartition de la majoration du droit fixe de la taxe pour frais de chambre, destinée à financer des actions de développement et de communication, ne sont, semble-t-il, toujours pas arrêtées.

Enfin, pourquoi ne pas exonérer de taxes sur les salaires les activités de formation assurées par les centres de formation d'apprentis directement gérés par les chambres de métiers ainsi que leurs activités non marchandes, comme les centres de formation des entreprises, le répertoire des métiers, les centres d'aide à la décision, dont les services économiques ?

S'agissant des chambres de commerce et d'industrie, quelle suite le Gouvernement envisage-t-il de réserver aux recommandations formulées par la mission confiée à M. Gérolami, qui portait sur trois thèmes, à savoir les missions des chambres, leur organisation et leur représentativité, leur gestion et leur financement ?

L'essentiel des propositions visait à recadrer les missions des chambres dans une optique de développement, à renforcer leur représentativité et leur système électoral, à mettre en place une organisation plus structurée, à procéder au regroupement nécessaire entre elles et à rendre leur gestion plus autonome et plus responsable.

J'en viens à présent aux priorités qui vous ont été assignées, monsieur le ministre, lors de la formation du Gouvernement.

Il s'agissait d'aboutir à un développement mieux maîtrisé de l'urbanisme commercial, à l'assurance pour les PME d'obtenir des conditions de concurrence loyale, à la mise en place d'un plan de soutien à l'artisanat et aux petites et moyennes entreprises en reprenant quatre thèmes essentiels, à savoir l'allègement des charges, la réforme de la fiscalité des entreprises, l'amélioration de leurs conditions de financement et la simplification radicale des formalités administratives.

Force est de reconnaître que, sur ces différents points, le Gouvernement n'est pas demeuré inerte. Dès le 12 octobre dernier, vous avez exposé, monsieur le ministre, les différentes mesures composant le volet artisanat du plan PME devant l'Union professionnelle et artisanale réunie en assemblée générale.

Ce volet comporte notamment un certain nombre de mesures visant à renforcer l'identité du secteur artisanal, à améliorer le système de financement des entreprises artisanales, à créer un « chèque-emploi au premier salarié » et à améliorer le statut du conjoint, notamment en matière de prestations maternité pour les conjointes collaboratrices et de régime fiscal pour la protection sociale complémentaire des conjoints collaborateurs.

Voilà quelques jours, le Gouvernement a annoncé trente-quatre mesures du plan PME, au cours de l'assemblée générale de la Confédération des petites et moyennes entreprises. Certaines d'entre elles ont tout particulièrement retenu mon attention. Je pense notamment à la maîtrise du développement des grandes surfaces. Il y avait urgence en la matière.

En dépit du moratoire significatif appliqué en 1993 et de la réforme de la loi Royer, plus d'un million de mètres carrés de grandes surfaces ont été créés ou étendus en 1994.

Force est de reconnaître que le premier semestre de 1995 est moins impressionnant, mais il fallait agir et vous l'avez fait. L'abaissement à 300 mètres carrés des seuils d'autorisation préalable pour toute nouvelle implantation commerciale, l'obligation de soumettre à une enquête publique préalable les nouvelles implantations commerciales de plus de 6 000 mètres carrés, la modification de la composition des commissions départementales d'équipement commercial par une meilleure représentation des professionnels, l'alourdissement des sanctions frappant les dépassements de surface et les implantations sauvages de surfaces commerciales recueillent notre totale approbation.

Peut-être conviendrait-il d'y ajouter la généralisation des schémas départementaux d'urbanisme commercial, sans doute encore trop peu nombreux, et la réforme du mécanisme de péréquation de la taxe professionnelle.

Les mesures envisagées en matière de moralisation de la concurrence sont également impressionnantes et méritent d'être soutenues. Je pense, notamment, à la suppression des déréférencements abusifs, à la rénovation des règles de facturation, pour faciliter la détermination du seuil de reventes à pertes, à la sanction des prix de vente abusivement bas, à l'obligation de tenir des comptabilités distinctes pour les activités privées des monopoles publics et à l'encadrement plus strict du paracommercialisme.

Toutes ces mesures vont incontestablement dans le bon sens.

Il est vrai que les relations entre les grandes surfaces et les petites et moyennes entreprises qui les fournissent sont très inégales : les prix de vente exigés peuvent être anormalement bas en raison des rabais, ristournes et cadeaux, faute desquels l'article à vendre sera déréféré ou sera refusé lorsqu'il est nouveau.

J'observe, par ailleurs, que vous envisagez une simplification des règles en matière de délais de paiement, monsieur le ministre. Je suis intervenu à de maintes reprises sur ce sujet particulièrement délicat.

Force est de reconnaître, en effet, que les délais de paiement sont très asymétriques, notamment dans la grande distribution. Ainsi, les grandes surfaces bénéficient d'un paiement quasi immédiat de leurs marchandises par leurs clients, mais ne paient leurs fournisseurs qu'à deux, trois, voire quatre mois ; c'est ainsi que, selon certaines sources d'information, l'encours des fournisseurs chez les grandes enseignes serait de plus de 25 milliards de francs par enseigne.

Chacun sait bien que c'est sur le crédit-fournisseur et non sur les marges que se sont développés les groupes de la grande distribution, essentiellement aux frais de leurs fournisseurs, au détriment du développement des entreprises et de l'emploi. Cela a contribué à leur considérable enrichissement : les plus grandes fortunes françaises sont désormais constituées par les familles dirigeant les grands groupes de la distribution !

D'autres mesures vont également dans le bon sens ; à cet égard, je pense à la réduction des charges sur les bas salaires et le travail peu qualifié dans les PME, à l'allègement des droits de succession sur les transmissions d'entreprises, particulièrement les PME, à l'amélioration de l'accès des PME aux ressources de financement, et notamment aux crédits de la société française de garantie des financements des PME, et, enfin, à la simplification nécessaire, et combien urgente, des formalités administratives.

Sur le plan fiscal, la principale mesure que vous avez annoncée concerne la réduction de 33 p. 100 à 19 p. 100 du taux de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises de moins de 50 millions de francs de chiffre d'affaires.

Mais cette mesure ne sera applicable qu'en 1997. Certes, les contraintes budgétaires expliquent ce report, mais force est de reconnaître que la situation particulièrement difficile dans laquelle se trouvent de nombreuses entreprises artisanales, commerciales et de nombreuses PME auraient sans doute nécessité que cette mesure s'appliquât dans les meilleurs délais.

La création d'une banque de développement des PME constitue une excellente disposition dans la mesure où cette nouvelle structure sera dotée de moyens complémentaires en CODEVI.

A la vérité, les deux grandes faiblesses des PME dans notre pays sont, d'une part, l'insuffisance de leurs fonds propres et, d'autre part, une certaine faiblesse à l'export. Aussi, pour reprendre vos propos, monsieur le ministre, nous devons tout faire pour que la crise que nous traversons actuellement ait le moins d'impact possible sur les petites et moyennes entreprises et sur les petites et moyennes industries.

Cela étant, monsieur le ministre, le plan spécifique à l'artisanat et le plan PME, que vous venez de présenter, constituent les éléments cohérents d'une politique ambitieuse et volontariste en faveur des secteurs des PME, du commerce et de l'artisanat.

Nous ne pouvons que les approuver et espérons qu'ils seront de nature à redonner un nouveau souffle à ces secteurs d'activités.

Sous le bénéfice de ces observations, le groupe de l'Union centriste votera le projet de budget des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.)*

M. Jean-Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Jean-Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de ce débat très intéressant. Je savais que le Sénat était toujours un lieu fertile pour l'examen des différentes politiques, notamment économiques, et j'ai pu constater, ce soir, que beaucoup d'idées étaient présentées.

L'ensemble des orateurs ont montré combien ce projet de budget était modeste dans son statut budgétaire, mais ambitieux tant dans ses perspectives politiques en faveur des PME, du commerce et de l'artisanat que dans les moyens qu'il peut mobiliser. C'est la raison pour laquelle, si la maîtrise des dépenses publiques oblige mon département ministériel, comme d'autres ministères d'ailleurs, à faire des efforts, des moyens considérables sont néanmoins développés.

C'est pourquoi je n'accepte pas qu'on qualifie ce budget, ainsi que l'a fait M. Minetti, de « ridicule ». L'emploi d'un tel mot constitue une offense vis-à-vis des commerçants, des artisans et des petites et moyennes entreprises.

Alors que l'on débloque, par ce budget, 3 milliards de francs de CODEVI, que l'on sort une enveloppe de prêts bonifiés comme jamais, que l'on mobilise avec la SOFARIS 8 milliards de francs de crédits pour des garanties - jusqu'à maintenant, le commerce et l'artisanat n'y avaient pas accès - on ne peut dire que les chiffres

concernés par ce projet de budget sont ridicules, bien au contraire ! S'il est clair que les moyens sont extra-budgétaires, l'effet de levier est néanmoins considérable.

Je salue les orateurs, notamment M. le rapporteur spécial et M. le rapporteur pour avis, qui ont souligné l'importance du rôle économique tenu par l'artisanat.

M. Ballayer a en particulier insisté sur le fait que ce secteur a créé des emplois en 1994, ce qui est un changement très important dont il faut naturellement se réjouir.

Je salue également les propos de M. Soucayet sur le rôle social de l'artisanat, qui est un élément fort de cohésion.

M. le rapporteur spécial m'a demandé des précisions à propos de l'artisanat et de la qualification préalable ; l'engagement que nous avons pris à cet égard est le dépôt d'un projet de loi sur le bureau des assemblées avant la fin de cette session, c'est-à-dire avant la fin du premier semestre 1996. Il s'agira d'un texte sur l'identité artisanale avec qualification préalable, dans lequel tous les éléments concourant à la définition de l'identité de l'artisanat seront rassemblés.

De nombreux intervenants ont parlé du régime simplifié d'imposition avec beaucoup de force. C'est en effet un sujet important. Dans le discours du Premier ministre en date du 12 octobre, le régime simplifié d'imposition figurait dans le chapitre traitant des simplifications. M. le Premier ministre a donc pris un engagement à cet égard.

En réponse à MM. Malécot et Régnauld, j'indique que les sénateurs auront la possibilité de s'exprimer, lors de la discussion du projet de loi qui leur sera présenté prochainement, sur le fameux article 14.

Permettez-moi de vous dire, monsieur Régnauld, que je ne peux apprécier vos sous-entendus quant à la position de Bercy sur ce sujet. Ils sont, à mon sens, inacceptables.

M. René Régnauld. Je ne demande qu'à vous croire !

M. Jean-Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat. Bercy traite ces sujets, comme les autres dossiers, avec indépendance d'esprit, privilégiant l'intérêt du pays à tout intérêt catégoriel. Il fallait le dire, et je l'ai dit !

Monsieur Ballayer, la réforme de l'apprentissage est effectivement une étape très importante du calendrier de l'action gouvernementale. Un avant-projet de loi est en cours d'élaboration et a déjà fait l'objet d'un certain nombre de concertations.

Le financement de l'apprentissage n'étant assuré ni actuellement ni dans l'avenir, des moyens liés à la collecte et à l'organisation de celle-ci doivent être mobilisés. Si l'on veut, comme vous l'avez souligné à plusieurs reprises, messieurs les rapporteurs, que les CFA disposent de moyens, il faudra veiller à ce que le financement corresponde à l'exigence de ceux-ci et éviter que de trop fortes concentrations de la collecte ne les éloignent des circuits de la taxe d'apprentissage. Un certain nombre de propositions vous seront donc faites pour répondre à ces exigences dans le cadre de la réforme de l'apprentissage.

Plusieurs orateurs sont intervenus sur la réforme des chambres de métiers.

Monsieur Edouard Le Jeune, les chambres de métiers venant tout juste d'être renouvelées, la nouvelle équipe de l'assemblée permanente des chambres de métiers, l'APCM, sera élue à la mi-janvier. Nous traiterons donc avec le nouveau bureau de l'APCM l'ensemble du problème du financement, qu'il s'agisse du droit fixe, de l'ensemble du dispositif, y compris le problème de la taxe sur les salaires, notamment sur les centres d'apprentissage. C'est l'un des sujets importants que nous voulons traiter.

Les prêts bonifiés, à propos desquels plusieurs orateurs sont intervenus, seront mis à la disposition des artisans dès le début de l'année 1996. Ils sont très significatifs. Ils répondront à deux priorités : d'une part, la mise aux normes et, d'autre part, les créations, selon des modalités qui seront connues elles aussi dès le premier trimestre de l'année 1996. Nous sommes en train de mettre au point le dispositif.

M. Malécot, évoquant l'artisanat, a parlé de la boulangerie.

Nous tenons bien sûr à protéger les 35 000 boulangeries de notre pays, et nous le ferons en effet par le biais de la reconnaissance de la qualité artisanale.

Leur qualité artisanale est une qualité spécifique : elle découle de cinq étapes bien précises, qui imposent une démarche artisanale, rejetant notamment toute utilisation de pâte surgelée.

Nous voulons identifier cette qualité pour en assurer le respect, car elle ne doit pas être confondue avec d'autres formes de production. C'est la raison pour laquelle la boulangerie bénéficiera d'un certain nombre de mesures que j'ai déjà arrêtées et que je prolongerai, en concertation avec l'ensemble des boulangers, par la signature d'une charte nationale répondant aux exigences de la qualité artisanale.

S'agissant des métiers d'art, monsieur le rapporteur spécial, nous doublons en effet les crédits qui leur sont consacrés, mais, surtout, nous créons un outil spécifique très important avec l'institution d'une fondation, d'un conservatoire qui permettra de mobiliser des fonds privés pour servir la cause des métiers d'art.

Je passerai rapidement sur le plan PME, qui a été évoqué par nombre d'orateurs. Je tiens à remercier M. Jean-Jacques Robert, rapporteur pour avis, de ses commentaires. Comme la plupart d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, il a mesuré l'importance de ce plan.

Je voudrais rassurer les différents intervenants sur la mobilisation du Gouvernement en matière de simplification administrative. L'année 1996 sera une année de rupture en matière de complexité administrative. La déclaration sociale unique nous permettra de mettre 28 millions de formulaires à la poubelle !

En effet, nous passerons de 36 millions de formulaires, actuellement, avec les différentes déclarations sociales qui sont nécessaires, à 8 millions de formulaires en 1996, avec la déclaration sociale unique.

De même, les onze déclarations pour l'embauche seront réduites à une seule déclaration, et nous passerons de trois contrats d'apprentissage à un seul contrat d'apprentissage. Comme l'a dit M. Demuynck, nous y ajouterons naturellement le bulletin de paye. Nous avons accéléré une réflexion sur ce sujet pour avoir des résultats dès 1996. Nous voulons notamment séparer les informations mensuelles et les informations annuelles, ce qui allégerait considérablement le dispositif. Nous travaillons beaucoup sur ce sujet.

M. René Ballayer, rapporteur spécial. Bravo !

M. Jean-Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat. Monsieur le rapporteur spécial, le dispositif des 2 200 aides doit effectivement être clarifié. A cet égard, nous aurons ensemble un rendez-vous lors de l'examen du projet de loi définissant la charte législative des droits de l'entreprise, point essentiel de la simplification.

En effet, que se passe-t-il actuellement ? Les grandes entreprises industrielles exportent leur complexité sur les petites entreprises, comme les distributeurs exportent souvent leurs difficultés - la mise en magasin, par exemple - sur leurs fournisseurs. De même, il peut arriver à l'administration d'exporter sa complexité.

Par conséquent, nous voulons protéger l'entreprise de cette complexité, et faire en sorte que les fonctionnaires respectables et respectés dans ce pays puissent traiter cette complexité sans l'exporter sur les entrepreneurs. Or, pour protéger cette liberté d'entreprendre, il faut des droits.

Le Gouvernement soumettra donc au Parlement un projet de loi en vue d'élaborer une charte législative des droits de l'entreprise, car c'est par un droit qu'on protège une liberté. La vraie simplification, pour être répandue et répartie sur l'ensemble des activités de nature administrative, doit pouvoir s'opposer à des droits qui constitueront la protection des entreprises.

En ce qui concerne le calendrier du plan PME, nous avons l'intention de déposer, avant la fin du premier semestre de 1996, l'ensemble du dispositif relatif à l'urbanisme commercial.

Nous aurons sans doute des mesures d'urgence à prendre ; les préfets sont d'ores et déjà saisis.

Ensuite, au-delà de l'urgence, nous devons nous attacher à la rénovation de la loi Royer, à la baisse des seuils et à la modification de la commission départementale ; le tout, donc, avant la fin du premier semestre de 1996.

Pour ce qui est des schémas d'urbanisme commercial qui sont un élément très important du dispositif, nous nous donnons deux à trois ans puisqu'il nous faudra une forte concertation pour définir les périmètres - la base départementale, la base régionale, la base de bassin d'emplois - la démarche, la procédure et la valeur juridique du schéma. Ce sera le troisième étage du dispositif.

S'agissant des relations URSSAF-PME, M. Soucaret a dit des choses justes. Le plan PME les évoque.

En ce qui concerne la transmission des entreprises, que plusieurs d'entre vous ont évoquée, je veux saluer le travail du Sénat, qui a permis d'améliorer de manière très sensible le dispositif proposé par le Gouvernement.

Comme M. Carle, je souligne la nécessité qu'il y a à rendre plus cohérentes les interventions des différents acteurs locaux, tant la dispersion est grande. M. le Premier ministre, dans le cadre du plan PME, m'a demandé d'animer, avec Dominique Perben, une réflexion pour rendre plus cohérent le dispositif des aides, à la fois pour simplifier et pour assurer le respect de la concurrence loyale.

En effet, aujourd'hui, il est des territoires qui développent des aides et d'autres non, ce qui engendre des distorsions de concurrence.

M. Ballayer a fait une proposition relative au CEPME et à la recapitalisation prévue. Je souhaite, pour ma part, que le CEPME soit, à l'avenir, comme l'a demandé M. le Premier ministre, une structure complètement renouvelée, qu'il devienne la vraie banque des PME et qu'il coordonne l'ensemble des interventions publiques en direction des PME. C'est pourquoi je suis favorable à ce qu'une personnalité de premier plan et de grande expérience puisse en assumer la présidence dans les tout prochains jours.

Pour ce qui est de la nécessaire relance de l'activité du bâtiment, l'effort accompli avec 10 p. 100 des Codevi est très important. Ce sont au moins 13 milliards de francs qui vont pouvoir ainsi être injectés dans des travaux réalisés dans les communes de moins de 10 000 habitants.

Or, on sait bien que le secteur du bâtiment est l'un de ceux qui transforment le plus rapidement l'argent public, les investissements en nombreuses créations d'emplois.

Monsieur Demuynck, en ce qui concerne les entreprises en difficulté, nous mettons en place seulement maintenant un dispositif qui n'avait pas été, jusqu'à ce jour, réellement bâti, avec l'observatoire des entreprises en difficulté. Je reprendrai naturellement contact avec vous pour approfondir ce sujet.

Il est clair que, dans ce pays, nous n'avons pas, aujourd'hui, une vision très claire de la situation des entreprises en difficulté, pas plus que de ce qui se passe dans l'entreprise, des conséquences et du coût, y compris celui de la reprise.

Je vois, là encore, nombre de collectivités territoriales engager, ici ou là, des reprises dans des conditions dont on ne mesure pas toujours les conséquences en matière d'emplois et d'évaluation de la dépense publique.

Ce sont des sujets sur lesquels on m'a fait, dans cette assemblée, des propositions qui pourraient servir de base à une réforme puissante.

En ce qui concerne le paysage commercial, monsieur Jean-Jacques Robert, vous pourrez dire aux chefs d'entreprise qui souhaitent que le texte soit mis noir sur blanc le plus rapidement possible que nous avons d'ores et déjà beaucoup travaillé sur ce sujet, après une large concertation. Les documents sont déjà en circulation interministérielle.

Je suis persuadé que, maintenant que cette réforme a été élaborée et annoncée, il faut qu'elle entre très rapidement en action, aussi bien pour ce qui est de la mise en place de la nouvelle CDEC, de la baisse des seuils à 300 mètres carrés, que pour l'ensemble des dispositifs, notamment ceux qui sont liés aux enquêtes publiques.

En revanche, nous devons prendre le temps de la concertation pour ce qui est de l'ensemble des schémas d'urbanisme commercial. J'ai bien noté que l'analyse et la conception des schémas doivent impliquer une réelle définition de l'imputation de la taxe professionnelle, de manière à séparer la décision de la collecte de la taxe professionnelle.

J'ai relevé, concernant les grandes surfaces, la proposition pleine d'imagination de M. Ostermann sur le principe des 10 p. 100 de leur surface à implanter en magasins de proximité. Il convient d'approfondir cette proposition, et je suis prêt à le faire avec lui.

Vous avez été plusieurs à faire référence au nombre d'épiceries encore présentes dans les communes. L'action en milieu rural est effectivement très importante pour le développement du commerce et de l'artisanat.

A cet égard, le FISAC présente un certain nombre de qualités. Il ne faut pas lui faire de procès, y compris sur les dossiers traités puisque, cette année, on a atteint un score très important - 668 dossiers ont été traités. Les dossiers n'ont pas souffert réellement du décalage de calendrier dû notamment à la parution d'un nouveau décret visant à intégrer les représentants professionnels dans la commission du FISAC.

Tous les dossiers qui ont été déposés avant le 15 octobre sont passés en commission. Nous avons rattrapé le retard, de manière que les crédits soient rapidement consommés.

Je ne peux pas croire qu'il n'y a pas eu de la malice dans les propos de M. Dussaut, qui s'est plaint du fait que les crédits du FISAC non utilisés étaient réaffectés au budget général. C'est en effet M. Charasse lui-même qui, pour plus de un milliard de francs, avait créé ce préalable.

A la limite, j'aurais pu me plaindre d'une telle disposition si les crédits du FISAC n'avaient pas été doublés. L'essentiel, aujourd'hui, c'est d'utiliser ces crédits, car, dans les circonstances actuelles, ce sera bien si nous les consommons au niveau qu'ils ont atteint.

Comme l'ont préconisé les rapporteurs et plusieurs orateurs, il nous faut envisager une réforme du FISAC pour rapprocher les décisions du terrain. A cet égard, l'échelon régional me paraît être un bon niveau pour bâtir des projets. Par ailleurs la proportion 60/40 me semble constituer une bonne base de départ, monsieur le rapporteur pour avis.

J'ai bien noté les problèmes que posent les fonds d'adaptation du commerce rural. Là aussi une réforme est à développer.

J'en viens à la réforme des CCI et à celle des chambres de métiers.

Dès l'installation des nouveaux bureaux, nous mettrons en chantier la réforme du financement de chambres de métiers.

S'agissant des CCI, j'ai souhaité, après le rapport Gérolami, qu'elles nous proposent elles-mêmes un projet partagé. En effet, nous souhaitons une large concertation. L'assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie nous a promis un rapport sur une proposition de réforme pour la fin de l'année.

S'agissant de la création d'entreprises, j'ai bien entendu, monsieur Carle, tout ce que vous avez dit sur les profiteurs. C'est un élément très important.

M. Ostermann, lui, a évoqué les échecs, et donc l'exigence de qualification. Nous sommes bien d'accord sur ce point : il faut qualifier la création. La création est importante, mais il faut combattre ce taux de mortalité - 50 p. 100 en trois ans. Là est la difficulté.

J'ai bien noté les remarques de M. Malécot sur les fluctuations monétaires et sur leur effet sur l'automobile, notamment.

M. Soucaret, évoquant le sommet de Madrid, a insisté sur la dimension européenne de ces sujets. La Commission a fait une communication très importante, au sommet de Madrid, sur les PME en Europe.

J'ai noté également les propositions faites par M. Ostermann en ce qui concerne le FSE. C'est tout à fait exact, le FSE est un outil d'intervention très mal connu des PME, qui manquent globalement d'information. Le contrôle du Parlement serait, en effet, une avancée.

Ainsi, de nombreuses entreprises, ne sachant pas que le FSE n'est pas zoné, pensent ne pas pouvoir être éligibles parce qu'elles se trouvent en dehors de 2 zones d'objectif 5 b ou alors qu'elles peuvent être éligibles à l'objectif 3.

En ce qui concerne le chèque relatif au premier emploi, M. le Premier ministre a demandé à M. Jacques Barrot d'engager une négociation très rapide avec les partenaires sociaux pour une mise en place dans le courant de l'année 1996.

Il s'agit bien du « chèque-emploi premier salarié », qui s'adresse principalement aux 400 000 artisans qui n'ont ni salarié ni compagnon, ainsi que vous l'avez indiqué.

Monsieur Dussaut, quand on a 3 500 milliards de francs de dettes, si l'on doit emprunter pour relancer la consommation, on affaiblit encore l'économie. Aujourd'hui, la relance de la consommation passe d'abord par la maîtrise de la dépense publique et par la baisse des taux d'intérêt qui en découle. Quand on baisse les taux d'intérêt d'un point, on injecte 50 milliards de francs dans l'économie. C'est la logique qui est suivie aujourd'hui.

Avec une charge de la dette qui augmente de 8 p. 100 par an, nous sommes naturellement dans une situation où c'est la maîtrise de la dépense publique qui s'impose.

Je ne peux, hélas ! répondre à toutes les questions, bien que je les aie toutes relevées. Je suis toutefois à votre disposition, mesdames, messieurs les sénateurs, pour répondre plus complètement, soit à l'occasion d'entretiens particuliers, soit par lettre, à vos différentes interventions. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. le président. Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits concernant le commerce et l'artisanat et figurant aux états B et C.

ÉTAT B

M. le président. « Titre III, moins 8 698 718 francs. »

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. « Titre IV, 1 678 080 francs. »

Personne ne demande plus la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.

(Ces crédits sont adoptés.)

ÉTAT C

M. le président. « Titre VI. – Autorisations de programme, 4 950 000 francs ;

« Crédits de paiement, 4 950 000 francs. »

La parole est à M. Régnauld.

M. René Régnauld. Je veux, une fois encore, attirer l'attention sur l'importance de la mission des centres de gestion, sur la qualité du travail qu'ils fournissent et sur les compétences, reconnues, qui sont les leurs, ainsi qu'en témoignent les sondages auxquels les soumettent les services de l'administration.

En conséquence, il conviendrait que, du Premier ministre ou du ministre des finances, dont les discours, apparemment, s'opposent, ce soit plutôt le Premier ministre qui l'emporte et qu'on ne fasse pas un procès aux centres de gestion agréés et habilités, qu'ils puissent connaître un développement de leurs activités suivant l'évolution du régime simplifié d'imposition.

M. Jean-Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Jean-Pierre Raffarin, ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat. Je tiens, d'un mot, à remercier M. Régnauld de son soutien, de manière générale, à M. le Premier ministre. *(Sourires.)* Je transmettrai.

Sur ce sujet, je suis heureux d'annoncer qu'un groupe de travail réunira, sous l'autorité du ministre des finances, tous les acteurs pour essayer de leur faire adopter une position commune.

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

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. J'appelle en discussion les articles 66 et 66 bis du projet de loi, qui sont rattachés pour leur examen au commerce et à l'artisanat.

Article 66

M. le président. « Art. 66. – Le maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers prévue à l'article 1601 du code général des impôts est fixé à 585 F. »

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. René Ballayer, rapporteur spécial. Il y a lieu de s'interroger sur le mécanisme de calcul du financement des chambres de métiers.

A l'heure actuelle, ce système présente deux inconvénients majeurs : d'une part, le plafonnement du droit additionnel a conduit à ce que la croissance du produit de ce droit soit systématiquement inférieure à celle du droit fixe adopté par le Parlement ; d'autre part, le plafonnement du produit du droit additionnel à la taxe professionnelle conduit à limiter l'effet de prise en compte des bases de la taxe professionnelle – essentiellement la masse salariale – dans la taxe perçue sur les artisans. Le mécanisme actuel différencie insuffisamment l'artisan qui travaille seul et l'entreprise comprenant de nombreux salariés.

J'ai entendu avec plaisir tout à l'heure M. le ministre nous annoncer la mise en place d'un groupe de travail réunissant le ministère chargé de l'artisanat et les chambres de métiers, pour étudier une réforme du système actuel. Cette réforme devrait, je l'espère, permettre de mieux adapter le poids de ce prélèvement à la taille et à l'activité de l'entreprise.

Dans ces conditions, mes chers collègues, la commission des finances vous propose d'adopter l'article 66 sans modification.

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

Je mets aux voix l'article 66.

(L'article 66 est adopté.)

Article 66 bis

M. le président. « Art. 66 bis. – Le Gouvernement présente au Parlement, en annexe au projet de loi de finances de l'année, un rapport rendant compte de l'ensemble de l'effort financier de l'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises. »

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. René Ballayer, rapporteur spécial. La commission est favorable à l'adoption de cet article.

M. le président. Personne ne demande la parole ?..

Je mets aux voix l'article 66 bis.

(L'article 66 bis est adopté.)

M. le président. Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi concernant le commerce et l'artisanat.

12

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

M. le président. J'ai reçu de M. Patrice Gélard une proposition de loi organique tendant à reconnaître le vote par procuration au bénéfice des députés, conseillers régionaux ou conseillers généraux membres du collège électoral sénatorial.

La proposition de loi organique sera imprimée sous le numéro 120, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

13

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, samedi 9 décembre 1995.

A dix heures, à quinze heures et le soir.

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale (nos 76 et 77, 1995-1996) ; M. Alain Lambert, rapporteur général de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Deuxième partie. - Moyens des services et dispositions spéciales :

Anciens combattants et victimes de guerre et articles 64, 64 *bis* et 64 *ter* ; M. Jacques Baudot, rapporteur spécial (rapport n° 77), annexe n° 11) ; M. Marcel Lesbros, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (avis n° 81, tome IX).

Articles de la deuxième partie non joints à l'examen des crédits.

Aucun amendement aux articles de la deuxième partie n'est plus recevable.

Éventuellement, seconde délibération sur la deuxième partie.

Le soir : éventuellement, suite de l'ordre du jour de l'après-midi ; explications de vote ; vote sur l'ensemble (scrutin public à la tribune de droit, en application de l'article 60 *bis*, troisième alinéa, du règlement).

Délai limite pour les inscriptions de parole

Dans la discussion générale :

1° Sous réserve de sa transmission, projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à réformer la protection sociale (AN, n° 2405) :

Mercredi 13 décembre 1995, à dix-sept heures.

2° Projet de loi de finances rectificative pour 1995 adopté par l'Assemblée nationale (n° 119, 1995-1996) :

Lundi 18 décembre 1995, à dix-sept heures.

Délai limite général pour le dépôt des amendements

La conférence des présidents a fixé un délai-limite général pour le dépôt des amendements expirant, dans chaque cas, la veille du jour où commence la discussion, à dix-sept heures, pour tous les projets de loi et propositions de loi ou de résolution inscrits à l'ordre du jour, à l'exception des textes de commissions mixtes paritaires et de ceux pour lesquels est déterminé un délai-limite spécifique.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le samedi 9 décembre 1995, à une heure.)

Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON

CESSATION DU MANDAT SÉNATORIAL D'UN MEMBRE DU GOUVERNEMENT

Vu l'article 23 de la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution, et notamment son article 1^{er} ;

Vu le décret du 7 novembre 1995, publié au *Journal officiel* du 8 novembre 1995, portant nomination des membres du Gouvernement,

M. le président du Sénat a pris acte de la cessation, à la date du 7 décembre 1995, à minuit, du mandat sénatorial de M. Jean-Claude Gaudin (Bouches-du-Rhône), ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

REMPLACEMENT D'UN SÉNATEUR

Conformément aux articles L.O. 325 et L.O. 179 du code électoral, M. le ministre de l'intérieur a fait connaître à M. le président du Sénat qu'en application de l'article L.O. 320 du code électoral, M. Jean-Pierre Lafond est appelé à remplacer, à compter du 8 décembre 1995 en qualité de sénateur des Bouches-du-Rhône, M. Jean-Claude Gaudin, nommé le 7 novembre 1995 ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

MODIFICATION AUX LISTES DES MEMBRES DES GROUPES

GRUPE DES RÉPUBLICAINS ET INDÉPENDANTS

(41 membres au lieu de 42)

Supprimer le nom de M. Jean-Claude Gaudin.

RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS
NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE

(9 au lieu de 8)

Ajouter le nom de M. Jean-Pierre Lafond.

ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

Au cours de sa séance du vendredi 8 décembre 1995, le Sénat a désigné M. Jean-Philippe Lachenaud pour siéger en qualité de membre suppléant du Conseil national supérieur de l'enseignement et de la recherche en remplacement de M. Jean Clouet, démissionnaire, et de M. Michel Mercier en qualité de membre suppléant du comité des finances locales en remplacement de M. Jean Clouet, démissionnaire.

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

Polygamie et prestations sociales

226. – 1^{er} décembre 1995. – **M. Jean-Jacques Robert** attire l'attention de **M. le ministre du travail et des affaires sociales** sur les conséquences engendrées par la polygamie en France. La polygamie est interdite dans notre pays. Des familles polygames, en situation régulière ou irrégulière, bénéficient de prestations sociales ou familiales. Comment entend-il obtenir le remboursement de ces sommes indûment versées. Par quelles dispositions compte-t-il mettre fin sur-le-champ à ces irrégularités.

*Fermeture de la maternité de l'hôpital de Segré
(Maine-et-Loire)*

229. – 9 décembre 1995. – **Mme Michelle Demessine** tient à attirer l'attention de **M. le ministre du travail et des affaires sociales** sur la décision de fermeture de la maternité de l'hôpital de Segré en Maine-et-Loire, s'accompagnant de la réduction des urgences et de l'asphyxie du service de chirurgie, et ne laissant aucune illusion sur le devenir de l'hôpital lui-même. Si cet hôpital, troisième employeur de la ville, vient à disparaître, c'est à la fois le droit de vivre de la ville toute entière qui vient à disparaître. C'est pourquoi, elle lui demande quelles dispositions compte-t-il prendre pour être à l'écoute de la population segréenne et de ses élus qui ont largement argumenté et manifesté leur opposition à cette décision, et débloquer les fonds nécessaires à la pérennité et au développement d'un service de santé accessible à tous, de l'emploi et des activités de cette ville et de ses environs.