

ASSEMBLÉE NATIONALE

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

12^e séance

Compte rendu intégral

2^e séance du mardi 13 octobre 2009

Les articles, amendements et annexes figurent dans le fascicule bleu ci-joint



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. MAURICE LEROY

1. Loi pénitentiaire (n° 1962) (p. 7839)

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur de la commission mixte paritaire.

M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement.

MOTION DE REJET PRÉALABLE (p. 7841)

MM. Patrick Braouezec, le rapporteur, Patrick Roy.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 7844)

MM. Michel Vaxès,
Michel Hunault,
Sébastien Huyghe,
Jean-Jacques Urvoas.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 7848)

2. Parcs et ateliers (n° 1963) (p. 7848)

M. Charles de La Verpillière, rapporteur de la commission mixte paritaire.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 7849)

MM. Sébastien Huyghe,

Bernard Derosier,
Jean-Jacques Candelier.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 7852)

3. Formation professionnelle tout au long de la vie (n° 1950) (p. 7852)

M. Gérard Cherpion, rapporteur de la commission mixte paritaire.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi.

DISCUSSION GÉNÉRALE (p. 7855)

MM. Jean-Patrick Gille,
Jean-Paul Lecoq,
Francis Vercamer,
Claude Goasguen,
Michel Issindou,
Alain Rousset.

Amendement n° 1 rectifié.

M. Pierre Méhaignerie, président de la commission mixte paritaire.

VOTE SUR L'ENSEMBLE (p. 7865)

4. Ordre du jour de la prochaine séance (p. 7865)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. MAURICE LEROY,

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à vingt et une heures trente.)

1

LOI PÉNITENTIAIRE

Discussion du texte de la commission mixte paritaire

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du texte de la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pénitentiaire.

La parole est à M. Jean-Paul Garraud, rapporteur de la commission mixte paritaire.

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur de la commission mixte paritaire. Monsieur le président, monsieur le ministre chargé des relations avec le Parlement, mes chers collègues, cette journée restera comme une date historique dans l'histoire pénitentiaire et dans l'histoire parlementaire. *(Murmures sur les bancs des groupes SRC et GDR.)* Notre assemblée s'apprête en effet à adopter définitivement le projet de loi pénitentiaire. Longtemps annoncé, longtemps attendu, il va enfin voir le jour. Texte novateur, texte fondateur, la loi pénitentiaire doit être le début d'une nouvelle ère dans l'histoire de nos prisons.

Novateur et fondateur, ce texte l'est à un triple point de vue.

En premier lieu, il définit les missions du service public pénitentiaire et de ses agents, ainsi que les principes qui encadrent l'action de ce service public. Il fait de la prévention de la récidive et de la réitération, aux côtés des missions de surveillance et d'insertion et de probation, l'une des missions fondamentales de ce service public. Il reconnaît également le rôle particulier de chacun des corps qui composent l'administration pénitentiaire : personnels de direction, personnels de surveillance, personnels d'insertion et de probation, personnels administratifs et techniques. La nation tout entière se doit de reconnaître et de saluer, par notre voix, le mérite et le dévouement de l'ensemble de ces personnels.

En deuxième lieu, il rétablit la hiérarchie des normes, en donnant valeur législative aux règles du droit pénitentiaire relatives aux droits des personnes détenues et en mettant ces règles en conformité avec les règles pénitentiaires européennes. À travers cette affirmation et cette consolidation

de la base juridique des droits des personnes détenues, c'est la prison du XXI^e siècle que cette loi permettra de fonder, en restaurant les personnes détenues dans leurs droits de citoyens et en mettant en place les conditions de leur réinsertion.

En troisième lieu, ce texte permet de conforter et de renforcer la politique de développement des aménagements de peine mise en œuvre depuis plusieurs années par notre pays. La France n'est pas le pays du « tout carcéral », grâce à l'équilibre trouvé entre la fermeté contre la délinquance et la diversité dans les modalités d'exécution des peines. Grâce à son ambitieux volet consacré aux aménagements de peine, la loi pénitentiaire permettra d'amplifier cette politique ferme et efficace dans la lutte contre la récidive et la réitération.

Le texte sur lequel nous sommes appelés à nous prononcer aujourd'hui est celui qui a été adopté par la commission mixte paritaire, réunie mercredi 8 octobre pour examiner les dispositions sur lesquelles nos deux assemblées n'étaient pas parvenues à un accord. Sur les différents points restant en discussion, les débats de la CMP ont permis d'aboutir à une rédaction de consensus. Je reviendrai très brièvement sur ces différents points.

À l'article 1^{er} A, qui définit le sens de la peine privative de liberté, la CMP a adopté une rédaction qui permet de concilier la formulation issue des règles pénitentiaires européennes qu'avait adoptée le Sénat et les termes davantage inspirés de notre tradition juridique adoptés par l'Assemblée nationale. L'article adopté par la CMP prévoit ainsi que le régime d'exécution de la peine de privation de liberté devra être inspiré par un double objectif : permettre à la personne détenue de mener une vie responsable, comme l'avait prévu le Sénat, et prévenir la commission de nouvelles infractions, comme l'avait prévu l'Assemblée.

À l'article 2 *quinquies*, la CMP a adopté une modification tendant à reprendre la disposition adoptée par le Sénat selon laquelle l'administration pénitentiaire doit procéder à une évaluation des taux de récidive et de réitération par établissements pour peines. Comme l'ont souligné les débats au sein de la CMP, cette disposition n'aura pas pour but de dresser un classement des établissements pénitentiaires, mais, au contraire, d'inciter l'administration pénitentiaire à tirer les conclusions des expérimentations qu'elle met en œuvre, en mettant en évidence l'incidence des conditions de détention sur la lutte contre la récidive. Il est d'ailleurs à remarquer que l'Observatoire national de la délinquance, qui reçoit ainsi des missions nouvelles, dispose d'un conseil scientifique qui assure sa totale indépendance dans les études qui seront menées.

La CMP a supprimé l'article 12 *bis* A, qui visait à abroger l'article L. 7 du code électoral, en considérant que cette disposition n'avait pas sa place dans la loi pénitentiaire et que la question des peines automatiques d'inéligibilité nécessitait un débat à part entière.

À l'article 13, la CMP a examiné une proposition de rédaction de notre collègue Philippe Goujon tendant à harmoniser la liste des produits cantinables et les prix de ces produits entre

les différents établissements pénitentiaires. Si la CMP n'a pas adopté cette modification, qu'elle a estimée de nature réglementaire, ses rapporteurs souhaiteraient connaître les moyens que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour harmoniser et optimiser les prix des produits vendus en cantine – question éminemment sensible, très pratique et importante dans la vie en détention.

La CMP a maintenu la suppression de l'article 14 *bis*, qui prévoyait un droit de préférence dans le cadre des marchés publics pour les biens produits dans les établissements pénitentiaires, en raison du caractère réglementaire de cette disposition. Toutefois, Jean-René Lecerf, rapporteur au Sénat, et moi-même souhaitons que le Gouvernement s'engage à envisager la possibilité d'introduire cette disposition dans le code des marchés publics.

Sur les dispositions relatives à la santé des personnes détenues, la CMP a consacré l'ensemble des avancées permises par la discussion dans les deux assemblées dans ce domaine.

La CMP a par ailleurs rétabli deux dispositions que l'Assemblée nationale avait supprimées.

La première est l'article 20 *bis*, qui dispose que « ne peuvent être demandés aux médecins et aux personnels soignants intervenant en milieu carcéral ni un acte dénué de lien avec les soins ou avec la préservation de la santé des personnes détenues, ni une expertise médicale ». Il convient de souligner, comme le montrent très clairement nos travaux, que cette disposition ne devra pas avoir pour effet de remettre en cause la pluridisciplinarité dans les établissements pénitentiaires et, notamment, qu'elle ne devra en aucun cas être utilisée comme paravent par certains professionnels de la santé qui refuseraient de travailler de concert avec l'administration pénitentiaire, par exemple en matière de prévention du suicide. Ce point est particulièrement important.

La CMP a également rétabli l'article 22 *quater* prévoyant la constitution d'un dossier médical électronique unique pour chaque personne détenue. Elle a assorti cette obligation d'un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi. Si l'on peut s'interroger sur l'utilité de cette disposition, sur son coût, ainsi que sur les éventuelles interférences entre ce dossier et le futur dossier médical personnalisé, il n'en demeure pas moins que le Parlement devra veiller à la pleine effectivité de cette disposition votée et à l'adoption des textes d'application éventuellement nécessaires dans le délai de deux ans.

À l'article 24, la CMP a consacré les avancées résultant des discussions du Sénat et de l'Assemblée nationale en matière d'encadrement des fouilles, qui permettront de renforcer la garantie des droits des personnes détenues et de faire reculer le sentiment d'arbitraire que pouvait jusqu'ici susciter la pratique des fouilles.

S'agissant de l'important volet relatif aux aménagements de peines, la CMP a également su trouver un juste équilibre entre le texte adopté par le Sénat et celui de l'Assemblée nationale.

À l'article 47, la commission mixte paritaire a adopté le texte de l'Assemblée nationale, tout en fixant à soixante-dix ans, comme l'avait proposé le Sénat l'âge dispensant de l'obligation d'avoir accompli un temps d'épreuve pour pouvoir bénéficier d'une libération conditionnelle.

À l'article 47 *bis*, la CMP a également adopté une disposition nouvelle, introduite par l'Assemblée nationale, prévoyant la participation de l'avocat de la partie civile au débat contradictoire lors des demandes de libération conditionnelle des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à cinq ans. Cette disposition est particulièrement importante pour le droit des victimes.

À l'article 48, la CMP a adopté une nouvelle rédaction de la disposition relative au placement sous surveillance électronique des détenus arrivant à quatre mois de leur libération. Afin d'éviter que ce dispositif ne puisse être assimilé à une quelconque « grâce électronique », la CMP a prévu que la mise en œuvre de ce placement sera assurée par le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation sous l'autorité du procureur de la République, auquel il reviendra de fixer les mesures de contrôle et les obligations auxquelles la personne condamnée devra se soumettre. En l'absence de décision de placement, la personne condamnée pourra saisir le juge de l'application des peines.

À l'article 51, la CMP a consacré les dispositions relatives au parcours d'exécution de la peine, qui permettra à l'administration pénitentiaire de mettre en œuvre un parcours individualisé et d'améliorer la prévention de la récidive et de la réitération.

S'agissant, enfin, de la question des conditions d'encellulement des détenus, prévues à l'article 49, la CMP a réaffirmé solennellement le principe de l'encellulement individuel des prévenus, sans qu'il soit exclu que des détenus puissent être placés dans des cellules collectives, s'ils en font la demande ou si leur personnalité justifie, dans leur intérêt, qu'ils ne soient pas laissés seuls. La CMP a adopté la rédaction du Sénat, complétée par la garantie du respect de la dignité des détenus qui seraient placés en cellule collective, garantie qui avait été introduite par l'Assemblée nationale.

Le texte adopté par la CMP est un texte à la fois équilibré et ambitieux. Équilibré, car il crée de nouveaux droits pour les personnes détenues, sans nuire à l'impératif de préservation de la sécurité et de prévention de la délinquance auquel nous sommes tous attachés. Ambitieux, car il permet de poursuivre une politique volontariste de développement des aménagements de peines, tout en étendant les droits des victimes

Pour ces raisons, je vous invite, mes chers collègues, à adopter le texte du présent projet de loi pénitentiaire tel qu'il résulte des travaux de la commission mixte paritaire. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Henri de Raincourt, ministre chargé des relations avec le Parlement.

M. Patrick Roy. Où sont la ministre de la justice et le secrétaire d'État à la justice ?

M. Henri de Raincourt, *ministre chargé des relations avec le Parlement.* Un débat a lieu en ce moment même au Sénat.

M. le président. Vous avez la parole, monsieur le ministre.

M. Henri de Raincourt, *ministre chargé des relations avec le Parlement.* Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, le projet de loi pénitentiaire issu des travaux de la commission mixte paritaire est l'aboutissement d'un processus de réforme entamé il y a près de sept ans. À ce propos, je remercie M. Jean-Paul Garraud pour son engagement et le travail qu'il a accompli afin que la commission mixte paritaire puisse aboutir à un résultat positif.

Ce texte vient compléter les programmes de construction de nouveaux établissements. Depuis 2002, nous avons en effet lancé un programme de construction de 13 200 places, permettant ainsi à la fois l'extension du parc pénitentiaire et la fermeture d'établissements vétustes et indignes. Ce projet de loi s'inscrit également plus largement dans une politique pénale qui vise non seulement à sanctionner les délinquants, mais aussi à mieux prendre en charge les détenus lors de leur sortie de prison, afin de lutter efficacement contre la récidive.

Je tiens tout d'abord à souligner la richesse des débats de votre assemblée, qui ont permis d'améliorer très sensiblement le texte dans le sens de la consécration de nouveaux droits fondamentaux pour les détenus, inspirés des règles pénitentiaires européennes, désormais partagées par de nombreux pays. *(Exclamations sur les bancs du groupe SRC.)*

M. Jean-Jacques Urvoas. Très librement inspirés !

M. Henri de Raincourt, *ministre chargé des relations avec le Parlement.* C'est un droit commun de l'exécution des peines à l'échelle européenne qui se met ainsi progressivement en place, garant d'une confiance renforcée entre les différents systèmes judiciaires, et donc d'une meilleure coopération pénale internationale.

Le projet de loi clarifie et renforce notre droit pénitentiaire, jusqu'ici lacunaire et complexe. Un grand nombre de principes qui, jusqu'ici, étaient souvent de nature réglementaire, relevant parfois de circulaires, voire de la pratique des chefs d'établissement, seront désormais élevés au niveau législatif, conformément aux prescriptions de notre Constitution s'agissant des libertés publiques.

Mais la loi pénitentiaire ne se limite pas aux droits des détenus ; elle viendra également renforcer les missions et les modalités d'action de l'administration pénitentiaire, grâce à la création de la réserve civile pénitentiaire, au développement de la formation initiale et continue des agents et à la création d'un code de déontologie. Par ce texte, c'est aux dizaines de milliers de fonctionnaires de l'administration pénitentiaire que la représentation nationale témoigne sa confiance. Le Gouvernement s'associe pleinement à cette volonté de reconnaître la difficulté réelle de ces métiers. Le projet de loi fait des fonctionnaires de l'administration pénitentiaire une force de sécurité intérieure, témoignant ainsi de leur place naturelle dans la chaîne de sécurité.

La loi pénitentiaire permettra également de réduire le nombre des peines de prison non exécutées chaque année. En encourageant le développement des aménagements de peines, le texte ne vise pas à faire sortir des détenus de prison pour libérer des places, comme le faisaient les grâces collectives, mais, au contraire, à faire exécuter les milliers de condamnations prononcées chaque année qui demeurent sans suite. Il s'agit ainsi de renforcer la crédibilité et l'efficacité de la justice. La loi va pleinement en ce sens et le Gouvernement s'en félicite.

Enfin, je souhaite insister sur la cohérence des nouvelles dispositions avec la politique pénale du Gouvernement. Votre assemblée, en excluant les récidivistes des extensions des aménagements de peines, a rétabli une meilleure adaptation des moyens et des efforts de la justice au profil des condamnés.

Par ailleurs, l'encouragement des mesures d'accompagnement pour éviter les sorties dites « sèches » de détention permettra de réduire le risque de récidive par le suivi social, professionnel et médical des condamnés.

Monsieur le rapporteur, vous avez posé deux questions au Gouvernement.

S'agissant de la cantine, une étude est actuellement conduite au plan national sur les prix des cantines afin de les harmoniser.

M. Jean-Jacques Urvoas. Très bien !

Mme Laurence Dumont. Les débats auront au moins servi à cela !

M. Henri de Raincourt, *ministre chargé des relations avec le Parlement.* La garde des sceaux souhaite que cette harmonisation puisse intervenir par voie réglementaire.

M. Patrick Roy. Elle aurait pu nous le dire elle-même ! *(Protestations sur les bancs du groupe UMP.)*

M. le président. Monsieur Roy, je vous en prie !

M. Henri de Raincourt, *ministre chargé des relations avec le Parlement.* L'essentiel, c'est que ce soit dit : la parole du Gouvernement est une.

La disposition relative à la préférence accordée, dans le cadre des marchés publics, aux entreprises employant des détenus, figurait dans le texte issu des travaux du Sénat. Le Gouvernement souhaite maintenir ce principe et l'intégrera par conséquent dans le code des marchés publics.

M. Jean-Paul Garraud, *rapporteur.* Très bien !

M. Henri de Raincourt, *ministre chargé des relations avec le Parlement.* La loi pénitentiaire va renforcer le cadre juridique du droit pénitentiaire tout en réduisant les risques de récidive.

Mesdames et messieurs les députés, en améliorant les conditions d'incarcération, cette loi donnera tout son sens à la peine d'emprisonnement et garantira une meilleure dignité des détenus. En diversifiant les modes d'application de la sanction pénale, elle garantira la mise à exécution des peines prononcées par les juridictions. En votant cette loi pénitentiaire, vous démontrerez que la fermeté n'exclut pas l'humanité, que l'efficacité de la réponse pénale doit se concilier avec la dignité de la personne condamnée.

C'est le sens de la loi sur laquelle vous allez vous prononcer. C'est le sens de la politique pénale du Gouvernement que j'ai l'honneur de défendre. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

Mme Laurence Dumont. Vous mélangez tout !

Motion de rejet préalable

M. le président. J'ai reçu de M. Jean-Claude Sandrier et des membres du groupe de la Gauche démocrate et républicaine une motion de rejet préalable déposée en application de l'article 91, alinéa 5, du règlement.

La parole est à M. Patrick Braouezec.

M. Patrick Braouezec. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'état catastrophique des prisons françaises rendait indispensable le vote en France d'une loi pénitentiaire d'envergure. Comme nous l'avons dit en première lecture, ce n'est pas le cas avec ce projet de loi. Le mode de travail que le Gouvernement a imposé aux parlementaires est scandaleux et démontre à lui seul le peu de cas qu'il fait de ses prisons et surtout des femmes et des hommes

qui, d'une part y sont enfermés, d'autre part y travaillent. Non seulement ce projet de loi n'a bénéficié que d'une seule lecture pour des raisons d'urgence déclarée – essentiellement, en fait, dans le but de limiter le temps du débat parlementaire...

M. Patrick Roy. Eh oui!

M. Patrick Braouezec. ...avec la volonté de contraindre la capacité du législateur à réformer en profondeur les règles applicables en milieu carcéral –, mais de plus, les quelque 600 amendements déposés ont été discutés en à peine deux jours et demi, sans parler du fait que la plupart de ceux présentés par notre groupe et par le groupe socialiste ont été systématiquement rejetés.

Mme Laurence Dumont. C'est vrai!

M. Patrick Braouezec. Je comprends parfaitement et adopte les réactions des organisations syndicales et des associations investies dans ce champ social, qui constatent qu'une fois de plus le grand rendez-vous de la France avec ses prisons n'a pas eu lieu, alors qu'il devrait être une étape importante dans la construction de notre démocratie.

À l'instar du porte-parole de l'OIP, je dois, à mon grand regret, admettre que « la forme a été alignée sur le fond » et, ce qui est plus grave, « que la philosophie générale et les dispositions du texte détournent l'objet de la loi pour consacrer une prison affranchie de l'État de droit. (...) Ce texte donne les pleins pouvoirs à l'administration pénitentiaire sur les détenus ».

L'une des raisons de ce choix politique est de répondre à la demande de certains groupes de pression qui diffusent des thèses simplistes sur la sécurité et demandent aussi l'élimination sociale des « multirécidivistes », sans oublier, bien sûr, certains syndicats de policiers – même s'ils sont peu nombreux – qui avaient considéré que le projet amendé par le Sénat était un « renoncement sans précédent », rédigé « au mépris de tous les principes de la morale ».

Ces partisans de la sécurité abusive ne cessent de fustiger les alternatives légales à la détention et le prétendu laxisme de la justice pénale. Il est regrettable qu'ils aient trouvé un appui précieux en la personne de la ministre de la « justice » et des « libertés » – vous comprendrez que j'emploie des guillemets. (*Protestations sur les bancs du groupe UMP.*)

En effet, n'a-t-elle pas elle-même affirmé que « le meilleur cadre pour protéger la société, pour sanctionner et pour la réinsertion est la prison »? Si ce projet était sérieux, on aurait dû analyser lucidement le « besoin de sécurité » et la capacité pénitentiaire. Ce besoin de sécurité, impossible à définir, se manifeste par trois phénomènes: le souhait de l'opinion de voir quelqu'un mis en prison, les peines de prison prononcées et celles accomplies.

La solution ne peut se limiter à construire sans cesse des prisons, car le besoin de sécurité, pour légitime qu'il soit, ne peut se voir satisfait par plus d'enfermement et de répression. Il s'obtient par l'éducation, la prévention, le respect de la dignité des détenus et la prévention de la récidive par un meilleur aménagement des peines, bien au-delà du fait qu'à l'heure actuelle, toute personne condamnée à une peine inférieure ou égale à deux ans d'emprisonnement ferme – au lieu d'un an auparavant – peut voir sa situation examinée en vue d'un aménagement. C'est une amélioration, mais nous sommes loin d'un véritable aménagement des peines.

Une seule visite en prison permet de se rendre compte des difficultés quotidiennes de la vie carcérale et de la souffrance qu'elle engendre. La prison n'est pas une sinécure, et il en sera toujours ainsi: il n'existe pas de prison douce. En revanche, il n'est pas acceptable qu'à ce châtement s'ajoutent d'autres souffrances, dans une institution gouvernée 24 heures sur 24 par l'administration de notre République: la promiscuité, la difficulté de toute intimité, l'extrême difficulté de prendre des initiatives, la soumission constante, les aléas des contacts avec l'extérieur, qu'il s'agisse de la famille ou des amis, l'indigence des relations entre les personnes; surtout, la violence, les trafics, l'exacerbation des hiérarchies sociales.

Voilà nombre de défis auxquels aurait dû répondre un projet de loi digne de ce nom. C'est ce que nous attendions, ce que les détenus, les personnels pénitentiaires et, me semble-t-il, les victimes elles-mêmes sont en droit d'attendre et attendent toujours.

Ce rendez-vous est bel et bien manqué. Cette loi revient à entériner le fait que la prison n'a qu'une seule vocation, celle de la gestion des flux, et que la réinsertion ne doit plus faire partie des missions régaliennes de l'État, même s'il faut souligner l'aspect positif de l'article 1^{er} A, qui introduit dans la loi le souci du législateur de voir la prison préparer l'insertion ou la réinsertion de la personne détenue afin de lui permettre de mener une vie responsable. Mais il y a loin des mots aux actes!

En définitive, ce texte n'est qu'un grand bond en arrière, inacceptable au regard de la situation des prisons en France. Pourtant, dès 2006, l'actuel Président de la République avait affirmé: « Je souhaite une politique pénitentiaire toute différente (...). On ne peut plus continuer avec des prisons qui font honte, le personnel pénitentiaire n'y étant pour rien. » Une belle promesse – une de plus –, qui ne répond pas aux attentes des citoyens. Encore une fois, un simple effet d'annonce.

Le Gouvernement a choisi d'imposer ce texte contre tous – y compris contre les personnels pénitentiaires, qui devront désormais prêter serment, donc, comme le précise l'une de leurs représentantes, perdre des droits sans en gagner, puisqu'ils n'ont obtenu ni la liberté d'expression, ni la liberté de manifester qu'ils réclament.

Le Gouvernement a décidé de rester sourd à toutes les critiques et recommandations convergentes de l'ONU, de la Cour européenne des droits de l'homme, du contrôleur général des lieux de privation de liberté, du Conseil économique et social et de l'OIP. C'est donc seul qu'il devra assumer les conséquences et qu'il devra répondre de la situation des prisons devant les tribunaux français et internationaux.

Bien sûr, il faut reconnaître à ce texte quelques avancées, comme le droit de téléphoner, tout en ajoutant que les dispositions correspondantes s'entourent de tellement de restrictions que cela risque, en fait, de ne rien changer à la situation actuelle.

Il y a aussi la demande faite par de nombreux parlementaires à propos de l'encellulement individuel – je fais référence à l'article 49-I. Cela sera possible pour les prévenus et accusés soumis à la détention provisoire. Il est à regretter que cela ne soit pas le cas pour l'ensemble des détenus et il est à craindre que la surpopulation carcérale ne touche plus seulement les maisons d'arrêt, mais l'ensemble des établissements pénitentiaires.

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur. C'est faux!

M. Patrick Braouezec. Je voudrais aussi souligner l'intérêt de l'article 2 *quinquies* qui détermine les conditions dans lesquelles un observatoire indépendant établira un rapport annuel et public comportant le taux de récidive et de réitération en fonction des catégories d'infractions et des peines, ainsi qu'une estimation de ces taux par établissement. Cela devrait permettre, à terme, d'avoir une vue exacte des prisons.

Malgré ces quelques minimales avancées, ce texte, dans son ensemble, reste décevant en termes de droits des détenus et d'aménagement des peines, qui, faute de moyens, sont destinés à rester un vœu pieu. De plus, le Gouvernement n'a pas voulu reconsidérer le statut du détenu, qui devrait être défini en considération de sa pleine appartenance à la nation, c'est-à-dire en le consacrant comme citoyen à part entière, privé de sa seule liberté d'aller et de venir. Les questions essentielles auxquelles aurait dû répondre ce texte n'ont trouvé aucune solution et mon collègue, Jean-Jacques Urvoas, devra patienter pour obtenir des réponses à l'une des interrogations qu'il avait formulées lors de la lecture unique de ce texte : comment faire pour que le nécessaire temps de la sanction ne soit plus celui du châtement ou de l'expiation ?

Le nécessaire respect de la dignité humaine exige davantage que l'abstention de porter atteinte à l'intégrité physique et mentale et d'humilier la personne privée de liberté ; il requiert d'assurer des conditions de détention matériellement décentes. Il y a fort à parier que l'administration pénitentiaire, du fait de l'encellulement dans des conditions contraires à la dignité humaine – manque d'hygiène, insalubrité, promiscuité, absence d'intimité –, se fera encore condamner, ainsi que cela vient encore d'être le cas, hélas, à la maison d'arrêt de Rouen.

Par ailleurs, les modalités d'exécution de la mesure ne doivent pas soumettre le détenu à « une détresse ou une épreuve d'une intensité qui excède le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention ». Il en résulte que le Gouvernement aurait dû prendre des décisions précises pour qu'il soit tenu compte de la vulnérabilité personnelle de l'intéressé, liée à son âge, à un handicap ou encore à une pathologie physique ou psychiatrique.

Sur ce point également, les nombreuses condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme montrent qu'il reste beaucoup à faire. Ce n'est pas ce projet qui va permettre que soit garanti et respecté, pour l'ensemble des détenus et sans aucune discrimination, le droit à la dignité humaine. Au regard de tout ce qui va continuer à dysfonctionner dans les prisons, ce texte n'est pas acceptable. Pour le groupe GDR, il n'y a pas lieu de continuer à en discuter. La vraie loi pénitentiaire reste à faire. (*Applaudissements sur les bancs des groupes GDR et SRC.*)

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

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur. Je trouve, monsieur Braouezec, que vous avez tenu des propos très excessifs, pour ne pas dire caricaturaux, qui ne reflètent en rien les heures de débat que nous avons eues à l'Assemblée, au Sénat et lors de la commission mixte paritaire.

Vous avez en effet dressé un tableau apocalyptique de la situation dans les prisons...

M. Patrick Braouezec. Objectif, hélas !

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur. ...sans tenir compte des nombreuses avancées de ce texte, apportées au Sénat et à l'Assemblée.

M. Patrick Braouezec. J'ai souligné les avancées !

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur. Ces avancées ont trait à des sujets essentiels : les conditions de détention, le droit à la dignité, les droits des détenus, ceux des personnels, ceux des victimes.

M. Patrick Braouezec. Vous irez leur parler des avancées, aux personnels !

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur. Le monde pénitentiaire est complexe. Les détenus ont souvent connu des parcours très chaotiques et il est demandé à la justice et à l'administration pénitentiaire de réussir là où tout le reste a échoué précédemment, qu'il s'agisse de la famille, de l'éducation ou du travail. Ce n'est évidemment pas une tâche facile, et je crois que vous n'aidez pas le travail des services pénitentiaires, d'insertion et de probation, en dressant un tel tableau de la situation.

En réalité, le monde pénitentiaire – notamment ses personnels – a beaucoup évolué. Avec les droits qu'elle procure aux détenus et les devoirs qu'elle met également à leur charge, en particulier l'obligation d'activité. En effet, la mesure très importante que constitue l'encellulement individuel ne doit pas se traduire par le fait que les détenus restent bloqués dans leur cellule durant des mois sans rien faire. Le temps passé en prison doit leur être utile, afin d'être utile à la société.

Je ne reconnais rien, dans le tableau de la situation que contient cette motion de rejet préalable, du texte qui sera adopté aujourd'hui. C'est pourquoi je demande à notre assemblée de rejeter cette motion. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. Dans les explications de vote sur la motion de rejet préalable, la parole est à M. Patrick Roy, pour le groupe SRC.

M. Patrick Roy. Monsieur le rapporteur, j'ai sursauté sur mon banc en vous entendant tout à l'heure parler d'une politique « ferme et efficace ». Depuis 2002, c'est le même discours de bonimenteur – on se croirait au marché...

M. Philippe Meunier. Mais, contrairement à ce qui se passait entre 1997 et 2002, les résultats sont là !

M. Patrick Roy. Ce discours ne trompe plus personne ! Vous espérez pourtant continuer à tromper les Français. Cette politique formait votre fond de commerce : vous avez lamentablement échoué depuis 2002, et vous persistez.

M. Braouezec a été très mesuré dans sa critique du texte ; je sens qu'il a retenu ses attaques. Il aurait pu être bien plus incisif, il en est d'ailleurs parfaitement capable ! (*Sourires.*)

Il a bien montré, monsieur le rapporteur, que ce texte ne réglait rien. C'est une petite loi. D'ailleurs, quand vous avez, à l'instant, énuméré les avancées qu'elle contient, j'ai chronométré : il vous a fallu vingt-quatre secondes, en parlant lentement. J'ai bien mesuré !

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur. Je n'ai pas voulu les énumérer !

M. Patrick Roy. Le constat est malheureusement sinistre : l'état des prisons en France restera catastrophique. C'est d'ailleurs tellement une petite loi, que ce soir – les bras m'en tombent – les ministres concernés ne sont même pas là ! (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*)

M. Bertrand Panher. Il y en a un, et c'est le meilleur !

M. Patrick Roy. Ils nous ont annoncé qu'il s'agissait d'une grande loi; j'ai même entendu ce soir – dans la bouche du rapporteur – que le moment était historique! Le moment est historique, et il manque les deux ministres? Quand on a rendez-vous avec l'histoire, on est présent, on veut y être!

M. Jean-Pierre Dupont. Cela ne doit pas vous arriver très souvent!

M. Patrick Roy. Mais les ministres n'ont pas voulu, ce soir, être au rendez-vous de l'histoire: ils ont bien conscience que nous ne vivons pas l'Histoire, mais la petite histoire, celle des anecdotes de la vie parlementaire. Cette absence n'en est pas moins scandaleuse! (*Exclamations sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. M. Roy va conclure, mes chers collègues.

M. Patrick Roy. Mme Alliot-Marie a fait faux bond au groupe d'études consacré à l'amiante, que j'ai l'honneur de présider, en prétextant qu'elle devait être en séance. On peut le comprendre, mais je vois bien ce soir qu'elle ne tient pas ses promesses!

M. le président. Merci...

M. Patrick Roy. Pour conclure, je citerai M. Urvoas, un grand parlementaire (*Sourires*) – (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*) il m'a soufflé la formule, je l'ai recopiée: le grand rendez-vous de la France avec ses prisons reste à venir!

(*La motion de rejet préalable, mise aux voix, n'est pas adoptée.*)

Discussion générale

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

M. Patrick Roy. Le moment est historique! (*Sourires.*)

M. Michel Vaxès. Dès la première lecture, à l'Assemblée nationale, de ce projet de loi, nous avons dit notre grande déception.

Naïvement sans doute, nous avons, en effet, espéré avec tant d'autres un projet d'une tout autre ambition – une ambition à la hauteur du constat partagé par tous les observateurs avertis, affirmant que les prisons françaises étaient une honte et une humiliation pour la République.

Nous avons espéré voir une France qui n'ait plus à rougir de sa réalité carcérale, puisqu'une grande loi pénitentiaire l'aurait réconciliée avec les idéaux qui sont les siens depuis le siècle des Lumières; nous avons espéré voir enfin cesser les critiques et les condamnations dont elle est l'objet.

Cela ne sera pas. Parce qu'il manque de souffle et d'ambition, ce texte n'effacera pas l'humiliation de la République. La question fondamentale du sens de la peine, qui aurait dû inspirer tous les articles, sans exception, de ce projet de loi, et nourrir de bout en bout notre débat, n'a été qu'effleurée.

Le Gouvernement et la majorité ont refusé de voir que, dans la très grande majorité des cas, la peine privative de liberté, dans les conditions du système carcéral tel que cette majorité le conçoit, n'est en mesure ni d'assurer la protection de la société sur le long terme, ni de préparer la personne détenue à sa réinsertion. Au contraire, le plus souvent, la

prison prolonge, voire renforce, les logiques de délinquance – au point de transformer le rôle éducatif de la sanction en son contraire.

Non! La prison n'est pas en soi, comme l'a affirmé ici même Mme la garde des sceaux, « le meilleur cadre pour protéger la société, pour sanctionner et pour réinsérer ». L'action éducative, les soins médicaux, l'accompagnement social et le travail dans et hors les lieux privatifs de liberté sont seuls de nature à faciliter l'insertion, la réinsertion et la cohésion sociale. Mais pour cela, au delà de toutes déclarations d'intention, il faut des moyens matériels et humains qui seuls rendent crédibles l'affirmation d'une volonté politique sincère.

En refusant ces moyens, en refusant de répondre aux attentes des services de réinsertion et de surveillance qui sont pourtant la clef de voûte d'une politique pénitentiaire utile, ce gouvernement se condamne – et vous condamne – à l'échec.

Sous couvert de reconnaître des droits aux détenus, Gouvernement et majorité se sont félicités d'un texte qui ferait preuve d'une haute ambition humaniste. Pour rassurer les pourfendeurs de la dépense publique, ils auraient dû ajouter, d'une part, que ce texte ne garantit aucunement l'effectivité de ces droits, d'autre part – cette fois pour rassurer les adeptes du populisme pénal – que ces droits sont assortis de restrictions formulées en des termes volontairement si flous qu'ils ouvrent la porte à tous les arbitraires.

Mme Laurence Dumont. Très bien!

M. Michel Vaxès. C'est l'évidence: ce texte ne permettra pas d'assurer la dignité de la personne humaine détenue.

Au contraire, en inscrivant dans le marbre le principe des régimes différenciés en fonction de la personnalité du détenu – que nous ne confondons pas avec la nécessité de réponses éducatives, médicales et sociales adaptées à chaque situation forcément singulière –, ce texte consacrerait un recul fondamental, eu égard aux principes de notre droit.

M. Patrick Roy. Hélas!

M. Michel Vaxès. Aucun commentateur de bonne foi ne pourra nier que le texte sorti de la commission mixte paritaire, malgré l'heureuse décision d'y inclure le principe de l'encellulement individuel, reste très éloigné des préconisations du Comité d'orientation restreint, pourtant mis en place par le ministère de la justice en 2007, très éloigné des règles pénitentiaires européennes, pourtant adoptées par la France, très éloigné des nombreuses recommandations contenues dans de nombreux rapports publics ou exprimées par les états généraux de la condition pénitentiaire.

M. Patrick Roy. Eh oui!

M. Michel Vaxès. La grande majorité des syndicats de l'administration pénitentiaire, des magistrats, des avocats, les intervenants dans les prisons, les associations œuvrant pour une société plus humaine, l'Observatoire international des prisons, le Comité national consultatif des droits de l'homme, le Contrôleur des prisons sont déçus par un texte qui sera resté sourd aux critiques et recommandations de l'ONU, de la Cour européenne des droits de l'homme, du Conseil économique et social et de tant d'autres.

Ce texte n'a visiblement pour ambition que de satisfaire les groupes de pression sécuritaire...

M. Jean-Paul Garraud, *rapporteur*. Mais non !

M. Michel Vaxès. ...au point que, fort de ce soutien, le directeur de l'administration pénitentiaire s'est permis, en dépit de son obligation de réserve, de mépriser les députés de l'opposition qui, selon lui, « s'inspiraient de la vulgate foucauldienne ». L'absence d'humilité n'a jamais été le signe d'une réelle hauteur de vue ! Mais cette hauteur était-elle accessible à quelqu'un qui avait accepté de cumuler les états de juge et de partie ?

Celle qui a précédé Mme Alliot-Marie à la fonction de garde des sceaux a commis une faute grave en confiant à l'administration pénitentiaire l'élaboration de ce projet. L'histoire le dira mieux – et hélas ! plus dramatiquement – que tous les commentaires que nous pourrions faire.

Cette loi pénitentiaire manque d'envergure. Elle ne sera pas la loi que l'histoire aurait pu retenir comme l'événement majeur réconciliant la France avec des valeurs qui l'ont si longtemps honorée aux yeux du monde.

L'histoire retiendra, peut-être, qu'au moment où le Gouvernement et sa majorité s'approprièrent à refermer le lourd dossier des prisons, un fait divers dramatique les conduisit à rouvrir celui de leur politique pénale pour y inscrire de nouvelles aggravations.

M. Patrick Roy. Ce ne sera pas un moment historique !

M. Michel Vaxès. Votre politique orientée, de plus en plus, les budgets très insuffisants du ministère de la justice vers la construction de nouvelles prisons, non pour désengorger celles existantes, mais pour y accueillir toujours plus de détenus. En 1830, le ministre de l'intérieur de l'époque faisait déjà ce constat devant la Société royale des prisons : « À mesure que les constructions s'étendent, le nombre de prisonniers augmente. » Pensez-vous sincèrement que nous soyons sortis de cette logique réactionnaire ? Permettez-moi d'en douter !

Mais l'histoire retiendra sûrement que la représentation nationale d'opposition, stigmatisée au plus haut niveau de l'administration pénitentiaire, a eu raison de refuser d'apporter son soutien à une loi qui réduit la politique pénitentiaire à la gestion des flux de détenus, quand cette même opposition, à laquelle nous sommes fiers d'appartenir, attendait une loi fondatrice d'un grand service pénitentiaire résolument moderne et fondamentalement humaniste.

Cette loi ne sera ni l'un ni l'autre, et c'est pourquoi le groupe GDR votera contre.

M. Bruno Le Roux. Très bien !

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

M. Michel Hunault. Le groupe Nouveau Centre apportera son soutien à cette loi pénitentiaire – cela ne vous étonnera pas, monsieur le ministre.

Mme Catherine Lemorton. De fait, cela n'étonnera pas grand-monde ! (*Sourires.*)

M. Michel Hunault. J'ai entendu tout à l'heure les propos de l'opposition ; je les ai trouvés très en retrait par rapport aux discussions qui ont eu lieu dans cet hémicycle lors de la lecture unique : il m'avait semblé que l'opposition avait essayé, par voie d'amendement, d'améliorer ce texte. Mme la garde des sceaux ainsi que M. le secrétaire d'État

avaient d'ailleurs, me semble-t-il, été particulièrement attentifs aux propositions d'amendements de tous les groupes, ceux de la majorité comme ceux de l'opposition.

Monsieur le ministre, cette loi pénitentiaire était attendue. Je viens d'entendre nos collègues dire qu'elle ne restera pas dans l'histoire.

Mme Laurence Dumont. Cela, c'est sûr !

M. Jean-Jacques Urvoas. Hélas !

M. Patrick Roy. Demain, elle sera déjà oubliée !

M. Michel Hunault. Mes chers collègues, entre 1997 et 2002, vous aviez créé une commission d'enquête parlementaire sur la situation des prisons. Mais c'est cette majorité-ci qui, au cours des dernières années, a voté des crédits sensiblement augmentés afin que le nombre de places de prison soit porté à 62 000 en 2012, et afin de permettre l'encellulement individuel. Nous avons également voté la création du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Cette loi pénitentiaire est un aboutissement. Je croyais qu'un certain consensus s'était fait sur les objectifs définis dans cette loi, notamment la dignité de toute personne privée de liberté, et seulement de liberté – le rapporteur l'a encore fort bien dit ce soir.

Il nous faut concilier l'exigence de sanction et de fermeté – car la sécurité demeure la première des libertés – avec l'exigence de réinsertion : les personnes emprisonnées doivent pouvoir, à leur sortie, se réinsérer dans la société.

Ce projet de loi contient des dispositions sur l'accès à la formation, l'accès à un travail, l'accès aux soins, ainsi que plusieurs mesures, que Jean-Luc Warsmann avait préconisées au nom de la commission des lois, pour éviter parfois l'incarcération en cas de courtes peines – je pense au bracelet électronique et au contrôle judiciaire renforcé.

Monsieur le ministre, il est un point sur lequel les députés du Nouveau Centre ont appelé l'attention du Gouvernement et sur lequel nous n'avons pas été entendus : c'est la faculté d'effectuer une peine de prison hors de la prison justement pour les condamnations de moins de deux ans. Vous nous avez écoutés partiellement seulement puisque vous avez réduit le champ d'application du dispositif en excluant les cas de récidive légale. Le nouveau drame qui s'est produit il y a quelques jours en région parisienne interpelle la représentation nationale mais également le Gouvernement : nos concitoyens ne comprennent pas que des personnes condamnées pour des crimes ou des délits sexuels puissent être libérées à mi-peine et récidiver.

M. Serge Blisko. La personne en question n'a pas été libérée à mi-peine !

M. Michel Hunault. Le groupe Nouveau Centre appelle à la vigilance sur cette question de la fermeté. Sous l'autorité du Président de la République, Mme la garde des sceaux et M. le Premier ministre ont annoncé que le Parlement serait bientôt saisi de projets de loi dont le but serait de lutter contre la récidive des crimes ou des délits sexuels les plus graves.

M. Henri de Raincourt, *ministre chargé des relations avec le Parlement*. Absolument.

M. Michel Hunault. Vis-à-vis des victimes, nous ne devons pas céder sur cette exigence de sécurité et de fermeté, monsieur le ministre.

Pour le reste, cette loi pénitentiaire répond à un certain nombre d'exigences qui ont été rappelées par la Cour européenne des droits de l'homme et par le Comité européen pour la prévention de la torture. Elle reprend l'ensemble des règles pénitentiaires qui ont été réactualisées sous l'égide du Conseil de l'Europe.

Mme Laurence Dumont. C'est faux !

M. Michel Hunault. C'est vrai, vous le savez très bien, ou alors précisez parce que je méfie de la vérité du parti socialiste. (*Exclamations sur les bancs du groupe SRC.*)

M. Patrick Roy. Ce n'est pas bien !

Mme Sandrine Mazetier. C'est-à-dire ?

M. Michel Hunault. Surtout quand je constate que certains de ses amendements étaient inspirés par autre chose que l'amélioration de la condition de détention des prisonniers.

Mme Sandrine Mazetier. Soyez plus précis !

Mme Laurence Dumont. Tous nos amendements ont été refusés !

M. Michel Hunault. Pour notre part, monsieur le ministre, le groupe Nouveau Centre a apporté sa contribution, en restant vigilant sur l'exigence, qui nous est commune, de préservation de la dignité des personnes privées de liberté.

Mais tout cela n'aura de sens que si nous continuons par ailleurs le plan de construction de nouvelles places de prison. Affirmer le principe de l'encellulement individuel, comme l'ont voulu les sénateurs avec juste raison, n'aura de sens que si l'administration pénitentiaire est en capacité de proposer à chaque détenu un emprisonnement dans une cellule individuelle. Les 62 000 places de prison dont nous disposerons en 2012, notamment grâce au partenariat public-privé que cette majorité aura permis de développer, permettront d'atteindre cet objectif.

M. Jean-Jacques Urvoas. On en reparlera !

M. Michel Hunault. Vos contradictions ne me font pas peur. Il y a dans ce pays une exigence de fermeté vis-à-vis des criminels et des délinquants. Pour autant, nous l'avons dit tout au long de nos travaux, cette exigence de fermeté est liée à une exigence d'humanité. Je crois, en toute objectivité, que ce texte répond à ces objectifs. C'est pourquoi, monsieur le ministre, au nom des députés du Nouveau Centre, je réitère le soutien de mon groupe à l'adoption de ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. Henri de Raincourt, *ministre chargé des relations avec le Parlement.* Merci.

M. le président. La parole est à M. Sébastien Huyghe.

M. Sébastien Huyghe. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'examen, ce soir, des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi pénitentiaire marque la fin d'un processus législatif commencé il y a maintenant plus d'un an. C'est en effet en juillet 2008 que la garde des sceaux de l'époque a présenté en conseil des ministres ce projet de loi qui vise à doter notre pays d'une loi fondamentale sur le service public pénitentiaire.

M. Patrick Roy. Et la garde des sceaux d'aujourd'hui n'est pas là !

M. le président. Vous, vous êtes là, monsieur Roy, mais vous n'êtes pas obligé de vous manifester.

M. Sébastien Huyghe. Il ne sait pas se taire, et surtout il ne sait pas écouter.

Les nombreuses avancées contenues dans le projet de loi ont déjà été citées, qu'il s'agisse de la reconnaissance d'un ensemble de droits fondamentaux aux personnes détenues ou du développement des alternatives à la détention provisoire et les aménagements de peine. Ce projet de loi s'inscrit dans une politique d'ensemble de modernisation de notre système pénitentiaire avec notamment un programme de construction de 13 200 places supplémentaires d'ici à 2012 et l'instauration d'un contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Comme l'a rappelé l'excellent rapporteur de notre commission, Jean-Paul Garraud, l'examen de ce projet de loi à l'Assemblée nationale a influencé le texte sur au moins deux aspects.

D'une part, sur la question des aménagements de peine, qui a fait l'objet de débats fort intéressants tant dans cet hémicycle qu'en commission. Le projet de loi déposé au Sénat portait de un à deux ans le reliquat de peine d'emprisonnement susceptible de faire l'objet d'un aménagement de peine, par la juridiction de jugement ou par le juge de l'application des peines, en cours d'exécution. Afin d'inscrire cette mesure dans le cadre général de notre politique pénale, notre assemblée a notamment souhaité exclure les personnes condamnées en état de récidive légale de son champ d'application. Cette précision a permis de mettre le projet de loi en cohérence avec les législations des années récentes.

D'autre part, sur les droits des détenus. Cette partie, qui avait déjà été considérablement enrichie, il faut le reconnaître, par nos collègues sénateurs, a été encore complétée ici à l'Assemblée nationale avec, par exemple, l'obligation pour l'administration pénitentiaire de garantir à toute personne détenue le respect de sa dignité, la meilleure prise en compte du handicap des détenus, le relèvement au niveau législatif des dispositions concernant la protection de la correspondance des détenus, notamment celle échangée avec le contrôleur général des lieux de privation de liberté, ou encore l'obligation de motiver les décisions de refus de délivrer un permis de visite.

Au final, les rapporteurs respectifs de nos deux assemblées ont eu l'occasion de le souligner en commission mixte paritaire, le nombre de points de désaccord entre députés et sénateurs était limité.

Mme Laurence Dumont. Mais ils étaient essentiels !

M. Sébastien Huyghe. Ces désaccords concernaient principalement deux points, que la commission mixte paritaire a naturellement su régler.

M. Jean-Paul Garraud, *rapporteur.* Voilà !

M. Sébastien Huyghe. Une première divergence portait sur les conditions dans lesquelles une personne détenue peut, à quatre mois de sa libération, être placée sous placement sous surveillance électronique. Afin d'éviter ce qui aurait pu être considéré comme une « grâce électronique », la commission mixte paritaire a prévu que le placement serait mis en œuvre par le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation sous l'autorité du procureur de la République, qui peut fixer les différentes mesures de contrôle et les obligations auxquelles la personne condamnée devra se soumettre. En l'absence de décision de placement, la personne

condamnée pourra saisir le juge de l'application des peines qui statuera après un débat contradictoire. Cette nouvelle rédaction de l'article 48 du projet de loi nous semble tout à fait satisfaisante en ce qu'elle ne remet pas en cause l'objectif de cette mesure qui est d'éviter les « sorties sèches », donc la récidive.

La question de l'encellulement individuel a également fait l'objet d'un débat très constructif en commission mixte paritaire. À l'affirmation stricte du principe, comme le souhaitait le Sénat, nous avons en effet préféré l'affirmation de la notion de libre choix entre cellule individuelle ou collective. La commission mixte paritaire a finalement retenu la rédaction du Sénat de l'article 49 tout en maintenant la garantie, que nous avons prévue, que la dignité des personnes détenues soit assurée en cas d'encellulement collectif.

Le Gouvernement aurait pu faire valoir sa position en déposant un amendement sur les conclusions de la commission mixte paritaire. Je constate, à la lecture de la feuille jaune, que ce n'est pas le cas et je prie Mme la garde des sceaux, par votre intermédiaire, monsieur le ministre, de tout mettre en œuvre pour que cette mesure ne soit pas un vœu pieux.

M. Patrick Roy. Le garde des sceaux n'est pas là. Il faudra lui écrire.

M. Sébastien Huyghe. La réunion des députés et des sénateurs en commission mixte paritaire a par ailleurs permis d'améliorer le texte, comme vient de le rappeler notre rapporteur.

Pour le reste, le texte qui est soumis à notre examen ce soir reprend pour l'essentiel la rédaction de l'Assemblée nationale et je ne peux donc qu'appeler mes collègues à confirmer leur vote et à l'approuver. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Urvoas.

M. Jean-Jacques Urvoas. Monsieur le ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous avons, au soir de ce débat, plusieurs points d'accord.

Le premier, c'est que la discussion de cette loi pénitentiaire a suscité, dès son annonce, un immense espoir : pour la société, qui attendait cette loi depuis longtemps, pour les personnes détenues, pour les victimes enfin, qui avaient besoin que l'on reparle de politique pénale et de sanctions de la société.

Je voudrais, au moment où nous allons clore ces travaux, commencer par me féliciter de la qualité de nos échanges, même s'ils nous ont paru parfois un peu rapides en commission – comme d'habitude. Selon mes calculs, nous avons étudié un amendement toutes les quarante secondes. C'est court, quand on sait le poids que vont avoir les votes que nous allons émettre. Quant aux échanges que nous avons eus en séance, ils ont été respectueux des convictions des uns et des autres. Il me semble même que, à certains moments, par exemple lors de nos discussions sur les fouilles intégrales et sur les investigations corporelles, nous avons touché à des moments de vérité sur la question de savoir si notre société est capable aujourd'hui d'assumer ce genre de traitement qu'elle inflige à des personnes détenues.

Et puis la CMP s'est réunie, qui a été l'occasion d'un vrai dialogue. C'était la deuxième CMP à laquelle j'assistais, mais je crois que nous avons pu mieux échanger que d'habitude, peut-être parce que, pour la première fois, la majorité n'était

pas acquise à l'ouverture de la CMP, parce que, pour la première fois, les députés de l'UMP n'étaient pas potentiellement majoritaires.

Qu'avons-nous fait dans cette CMP ? Il me semble que nous avons sauvé l'essentiel.

Nous avons sauvé un principe, l'encellulement individuel, que notre rapporteur et le Gouvernement souhaitaient voir écarté de notre code pénal pour le mettre à égalité, au nom du libre choix, avec l'encellulement collectif. De notre point de vue, cela n'aurait pas été la même chose.

À notre grande satisfaction, la majorité de la CMP s'est retrouvée pour revenir à l'écriture du Sénat, mais nous n'avons pas progressé sur l'encellulement individuel, nous avons simplement évité le pire parce que, malheureusement, le vote de cette loi ne changera pas grand-chose, demain, sur ce cancer qui touche l'ensemble de nos établissements pénitentiaires.

Au terme de ce processus, il reste pour l'essentiel des illusions déçues. Je ne crois pas que vous allez voter une loi fondamentale. Je ne crois pas que nous avons assisté à ce grand rendez-vous de la France avec ses prisons que le Président de la République avait évoqué une fois avec emphase. Je crois que, malheureusement, ce texte que vous allez voter ne résoudra aucun des problèmes structurels auxquels le monde pénitentiaire est confronté.

Il n'apporte, je le dis avec regret, aucune réponse sérieuse à la surpopulation pénale. Ce n'est pas en construisant des prisons que vous réglerez ce problème. Je veux bien prendre rendez-vous : dès que votre programme sera terminé, nous connaîtrons à nouveau la surpopulation pénale. C'est le lieutenant de police de Louis XIII, je crois, qui disait que quand on construit des établissements, on trouve toujours des gens pour les remplir. En 2009, 2010, 2011, nous connaîtrons exactement la même situation qu'aujourd'hui.

Votre texte ne contient par ailleurs que de minimes avancées en matière de préparation des détenus à leur réinsertion sociale. Nous l'avons dit : aujourd'hui, la prison est incapable de faire baisser la délinquance, elle est inefficace pour empêcher la récidive. Or ce texte n'apporte pas de réponse à ces deux questions.

De la même manière, il laisse béante la difficile question du traitement des personnes détenues qui souffrent de graves troubles mentaux. Et même, les dispositions qui concernent les droits des détenus vont, nous le craignons – peut-être à tort – perdre de leur vigueur potentielle en raison des restrictions dont vous les avez assorties.

Et pire pour nous – c'est ce qui explique pour l'essentiel le choix que nous allons faire dans un instant –, votre projet de loi entérine ce que l'on a appelé les régimes différenciés, dont le principe même est condamné par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, par la Commission nationale consultative des droits de l'homme et par le commissaire du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg. Nous ne souhaitons pas que notre loi consacre ce principe de différenciation des régimes.

Pour autant, et c'est un deuxième point d'accord, nous reconnaissons bien évidemment que ce texte a une cohérence dans la perspective tracée par Mme la garde des sceaux, qui a déclaré au cours de nos débats que le meilleur cadre pour protéger la société, pour sanctionner et pour réinsérer était la prison. Nous ne partageons pas ce constat et nous aurons

l'occasion d'en reparler le mois prochain, vous le savez, monsieur le rapporteur, puisque vous allez à nouveau rapporter un texte sur la récidive criminelle. Toutes les études démontrent que le risque de récidive s'accroît lorsque la peine de prison exécutée en détention est longue...

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur. Parce que ce sont des criminels dangereux !

M. Jean-Jacques Urvoas. ...et qu'il diminue, au contraire, lorsque les aménagements de peine, en particulier la détention conditionnelle, sont privilégiés. Bref, de notre point de vue, la vocation de la loi pénitentiaire est de mieux accompagner les sorties de prison anticipées plutôt que de maintenir en détention le plus longtemps possible.

Votre texte comporte de nouvelles mesures. Seront-elles efficaces ? Cela dépendra largement des choix budgétaires qui vont être faits, car c'est évidemment toujours une question de moyens.

M. Jean Mallot. Eh oui !

M. Jean-Jacques Urvoas. À qui fera-t-on croire qu'il sera possible de réduire les risques de récidive sans les effectifs suffisants dédiés à la préparation de la sortie ?

M. Patrick Roy et M. Jean Mallot. Pas à nous !

M. Jean-Jacques Urvoas. De même, à qui fera-t-on croire que l'on peut développer les alternatives à l'incarcération sans garantir à l'institution judiciaire les moyens nécessaires au suivi des personnes susceptibles d'en bénéficier ?

M. Patrick Roy. Pas à nous non plus !

M. Jean-Jacques Urvoas. Par ailleurs, comment donner la possibilité au condamné de réparer le tort causé aux victimes si on ne lui assure pas, par exemple en prison, l'accès à un travail justement rémunéré ?

M. Jean Mallot. Bonne question !

M. Jean-Jacques Urvoas. Telles sont quelques unes des questions fondamentales auxquelles, à nos yeux, ce texte répond mal, insuffisamment, voire pas du tout. Aussi la réponse est-elle clairement négative à la seule question qui vaille : nos prisons vont-elles enfin devenir utiles grâce à ce projet de loi ? C'est pourquoi nous voterons contre ce texte, mais avec regret parce que la société et les victimes attendaient une loi fondamentale et parce que les personnes détenues attendaient des avancées importantes. *(Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.)*

M. le président. La discussion générale est close.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

2

PARCS ET ATELIERS

Discussion du texte de la commission mixte paritaire

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du texte de la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers (n° 1963).

La parole est à M. Charles de La Verpillière, rapporteur de la commission mixte paritaire.

M. Charles de La Verpillière, rapporteur de la commission mixte paritaire. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État chargé des transports, mes chers collègues, nous voilà ce soir arrivés au terme, très attendu, de l'examen au long cours du projet de loi qui organise le transfert aux départements des parcs de l'équipement. Je vous rappelle que ce texte, présenté en conseil des ministres le 14 octobre 2008 et sur lequel l'urgence avait été déclarée, a été adopté par le Sénat le 2 avril dernier, après une longue concertation avec les collectivités et les personnels. Nous l'avons ensuite adopté en commission des lois le 17 juin dernier, puis en séance le 22 septembre.

La navette parlementaire a été très constructive, puisqu'elle a permis aux deux assemblées de se compléter, et non de se contredire, pour enrichir et préciser ce texte technique. C'est donc sans peine que nous sommes très rapidement parvenus à un texte commun et à un vote unanime en commission mixte paritaire mercredi dernier.

Ce projet de loi est, je le rappelle, la conséquence logique de l'extension de la voirie dont la gestion est confiée aux départements depuis trois ans. Ainsi, comme le prévoyait la loi du 13 août 2004, l'État a transféré en 2006 aux départements 18 000 kilomètres de routes nationales. Mais il ne leur avait pas pour autant transféré l'ensemble des moyens matériels et humains requis pour entretenir et gérer ces nouvelles infrastructures et celles qui faisaient déjà partie de leur réseau. Cette lacune, qui s'expliquait par la technicité du sujet, est désormais comblée avec la remise aux départements des personnels et des engins des parcs de l'équipement affectés à leur réseau routier.

Le transfert des parcs a été longuement étudié et, surtout, concerté entre l'État et les collectivités : il est apparu que, si les départements étaient généralement favorables au transfert de cet outil, qu'il s'agisse des biens ou des personnels, tous ne souhaitent pas disposer du parc dans sa totalité. Le projet de loi respecte cette volonté, et les situations géographiques particulières seront bien prises en compte, qu'il s'agisse de l'outre-mer ou de la Corse.

Par ailleurs, le projet de loi privilégie la souplesse, puisqu'il renvoie d'abord à la négociation entre l'État et les départements la fixation des modalités et de l'ampleur du transfert. Le texte adopté par les sénateurs prévoyait ainsi que des conventions de transfert devraient être conclues avant le 1^{er} octobre 2009 pour les transferts intervenant dès le 1^{er} janvier 2010, et avant le 1^{er} juillet 2010 pour tout transfert prenant effet au 1^{er} janvier 2011. Compte tenu du calendrier d'examen de ce texte par notre assemblée, et pour laisser suffisamment de

temps à la négociation, l'Assemblée nationale avait décidé, le 22 septembre dernier, de repousser du 1^{er} octobre au 1^{er} décembre la date butoir de signature des conventions de transfert de la première année. La commission mixte paritaire a pris acte des souhaits de nombreux départements de disposer d'un délai supplémentaire et a encore repoussé de quinze jours ce délai, qui expirera donc le 15 décembre 2009.

Nous avons également confirmé notre choix, commun avec le Sénat, de recueillir l'avis d'une commission nationale de conciliation sur l'arrêté de transfert quand aucun accord n'aura été trouvé aux dates butoirs. Je vous rappelle que, dans ce cas, le transfert interviendra au 1^{er} janvier 2011, et que la partie du parc transférée à la collectivité sera déterminée en proportion de son activité pour le compte du département pendant l'année 2006.

Je voudrais maintenant concentrer mon propos sur l'un des aspects les plus sensibles de cette affaire, celui qui concerne la situation des personnels transférés, c'est-à-dire essentiellement les ouvriers des parcs et ateliers.

Sur ce point, notre assemblée avait suivi la solution retenue par le Sénat qui consiste à donner un droit d'option aux ouvriers des parcs et ateliers entre, d'une part, le maintien de leur statut avec une mise à disposition auprès du département et, d'autre part, leur intégration à la fonction publique territoriale. En première lecture, nous nous étions attachés à préciser les garanties des personnels qui feront le choix de l'intégration. Jusqu'à présent leur quasi-statut permettait de prendre en compte les qualifications de ces personnels et les contraintes liées à leurs fonctions. Le passage au statut de fonctionnaire ne devait pas se traduire par une détérioration de leur situation, ce qui a amené à prévoir un certain nombre de garanties dans la loi s'agissant du classement dans un grade, de la rémunération et des retraites.

La commission mixte paritaire a confirmé les apports de l'Assemblée concernant les garanties apportées aux personnels, notamment en matière de reconnaissance de l'expérience professionnelle et de maintien des droits à pension. Les conditions d'intégration dans la fonction publique territoriale doivent en effet être attractives si l'on souhaite qu'un grand nombre d'ouvriers choisissent cette option. Il nous reviendra d'y veiller lorsque les décrets d'application paraîtront, ce qui nous a amenés à prévoir une « clause de revoyure » dans la loi. La commission mixte paritaire a validé le choix de l'Assemblée d'effectuer cet état des lieux de l'application de la loi dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi, au lieu de cinq ans.

S'agissant du partage des biens, le texte n'a pas évolué en CMP, sauf pour les modalités de raccordement du réseau radio de certains départements, notamment ceux de montagne, au réseau ANTARES, où une rédaction consensuelle a été trouvée. Elle permettra de concilier souplesse d'utilisation des équipements existants pour les départements volontaires, recueil de l'accord de l'État et participation financière de la collectivité bénéficiaire aux frais de fonctionnement des installations.

Enfin, pour conforter l'activité des parcs transférés aux départements, notre assemblée avait précisé, à l'initiative de la commission des lois et comme le permet le droit communautaire, qu'ils pourront temporairement continuer à fournir à titre exclusif aux communes qui le demandent certaines prestations destinées à garantir la sécurité et la continuité de la circulation sur leur voirie : cela concerne en particulier la viabilité hivernale, qui représente une grosse activité dans certains départements. Je me réjouis que cette avancée impor-

tante ait été confirmée en commission mixte paritaire, car elle pourra favoriser une plus large adhésion des départements à un transfert global des parcs de l'équipement, dans l'attente de l'éventuelle mise en place de syndicats mixtes au sein desquels ces opérations pourraient prendre la forme de prestations intégrées. Je vous rappelle en effet que, pour ces dernières, le droit communautaire n'impose pas de mise en concurrence.

Mes chers collègues, les enrichissements et aménagements apportés par notre assemblée, qui prolongeaient eux-mêmes l'esprit des travaux du Sénat, ont été conservés en commission mixte paritaire mercredi dernier. Je vous appelle donc à adopter ce soir le texte qu'elle a élaboré, en me félicitant que nous achevions ainsi l'acte II de la décentralisation en matière routière, comme le souhaitent tant les départements que les personnels sur le terrain. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, le texte de la CMP a été adopté par le Sénat et nous arrivons maintenant au terme d'un travail dont l'objectif est de donner aux collectivités territoriales les équipes et les moyens matériels nécessaires au plein exercice de leurs missions d'entretien du réseau routier.

La commission mixte paritaire, qui s'est réunie le 7 octobre dernier, a adopté le texte qui est aujourd'hui soumis à votre vote, après l'avoir une nouvelle fois enrichi de deux amendements.

Le premier, qui correspond à la demande de nombreux présidents d'assemblée départementale, consiste à reporter au 15 décembre 2009 la date de signature des conventions pour les collectivités territoriales qui veulent opérer un transfert des parcs de l'équipement dès le 1^{er} janvier 2010. De nombreux départements souhaitaient cette souplesse.

Le deuxième amendement précise, pour les collectivités bénéficiaires du transfert, les conditions d'accès aux équipements de radiocommunications utilisés par l'État et introduit la notion de participation de celles-ci aux frais de fonctionnement et de maintenance correspondants.

Je voudrais vous remercier, monsieur le rapporteur. Après Jean-Pierre Vial au Sénat, vous avez fait un remarquable travail de concertation avec tous les acteurs – assemblées départementales, organisations syndicales. Nous parvenons à une solution équilibrée et consensuelle. J'ai moi-même eu l'occasion hier d'évoquer, devant l'assemblée départementale que je préside, ce dossier qui a fait l'objet d'un consensus sur tous les bancs.

Je pense que les fonctionnaires et les ouvriers des parcs et ateliers trouveront au sein des départements une structure d'accueil qui leur offrira un déroulement de carrière attractif, et que le dispositif mis en place leur donnera toutes les garanties nécessaires. Voilà pourquoi je souhaite l'adoption de ce texte par votre assemblée, mesdames, messieurs les députés. (*Applaudissements sur les bancs des groupes UMP et NC.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Sébastien Huyghe.

M. Sébastien Huyghe. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, il y a quelques semaines, nous avons voté dans un climat majoritairement consensuel le texte relatif au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

Comme je l'avais dit à cette occasion, ce texte vient parachever la logique décentralisatrice qui régit la gestion de notre réseau routier. En transférant les parcs de l'équipement aux collectivités, nous corrigeons le déséquilibre qu'avait créé la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, en confiant de nouvelles charges aux départements sans leur donner les moyens nécessaires pour conduire ces nouvelles missions.

C'est la spécificité des structures chargées de l'entretien et de la sécurisation des routes, les parcs de l'équipement, qui nous avait commandé à l'époque de prendre le temps de la concertation, avant de décider leur transfert. Une large consultation a eu lieu à l'échelle nationale. Nous ne pouvons que nous en féliciter.

Le texte déposé, inspiré par le rapport de Jean Courtial, a été modifié en substance par le Sénat, qui a notamment préféré un droit d'option entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et la mise à disposition sans limitation de durée pour les ouvriers des parcs et ateliers, au dispositif préalablement imaginé prévoyant la création d'un statut distinctif de « personnels techniques spécialisés ».

Les employés auront donc le choix, tout comme les collectivités. Les transferts interviendront à l'issue d'une négociation entre l'État et les départements. Ce système permettra un transfert en douceur, respectueux de chacune des parties, puisqu'il donne de nombreuses garanties aux personnels concernés, en termes de rémunération ou de pension.

Le travail effectué par les rapporteurs des deux assemblées, Jean-Pierre Vial et Charles de La Verpillière, a permis d'aboutir à un texte satisfaisant et clair, sur un sujet pourtant technique. Les modifications apportées par la commission mixte paritaire réunie la semaine dernière ne remettent pas en cause l'essence du texte adopté par notre assemblée.

Il était logique de repousser la date de la signature de la convention de transfert au 15 décembre 2009, puisque l'examen du texte a pris du retard. Quant à la question du raccordement au réseau ANTARES, les rapporteurs, après discussion avec le Gouvernement, ont apporté une solution conciliant les deux versions du texte votées dans chacune des chambres.

Je me permets donc, au nom du groupe UMP, de saluer l'esprit de concertation et de consensus qui a présidé à l'élaboration, à la discussion et au vote du texte, que nos collègues du groupe SRC ont eux-mêmes voté, malgré certaines réserves. Voilà qui prouve que, sur certains sujets, aussi complexes soient-ils, nous pouvons nous entendre.

M. Michel Issindou. Tout arrive !

M. Sébastien Huyghe. En conséquence, vous l'aurez compris, les membres du groupe UMP voteront le projet de loi tel qu'il a été adopté par la commission mixte paritaire. *(Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.)*

M. le président. La parole est à M. Bernard Derosier.

M. Bernard Derosier. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, au cours de cette journée, les projets de loi se sont suivis sans se ressembler, même si le rapporteur perdure. Celui-ci présente ce soir un texte plus consensuel que celui qu'il a tenté de défendre cet après-midi, tant il est délicat de justifier les mauvais coups que le Gouvernement porte à l'opposition.

M. Jean Mallot. Comment défendre l'indéfendable ?

M. Bernard Derosier. M. le président de la commission des lois me permettra une observation de forme sur les travaux de la commission mixte paritaire.

Le 6 octobre, nous avons été convoqués au Sénat pour examiner le texte à l'issue de l'examen de la loi pénitentiaire. Des véhicules mis à notre disposition nous ont conduits à seize heures quarante-cinq au Sénat où la commission mixte paritaire devait se réunir à dix-sept heures. Or ses travaux n'ont commencé qu'à dix-neuf heures. Pour ma part, j'ai dû quitter les lieux à dix-huit heures, en regrettant de ne pas avoir pu y assister. Monsieur le président de la commission, je vous ai adressé une lettre à ce sujet. À l'avenir, mieux vaudrait éviter qu'une situation aussi préjudiciable à la qualité des travaux parlementaires ne se renouvelle.

M. Sébastien Huyghe. La réflexion, du moins, a été consensuelle.

M. Bernard Derosier. Du fait de la déclaration d'urgence, le projet de loi examiné par notre assemblée a été immédiatement transmis à la commission mixte paritaire. Cependant, malgré l'accord trouvé par celle-ci, il demeure imparfait.

J'ai déjà évoqué lors de notre débat du 22 septembre les risques qui pèsent sur la situation des ouvriers des parcs et ateliers, ainsi que les difficultés de gestion que le projet posera aux départements – n'est-ce pas, monsieur le président du conseil général de Charente-Maritime ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Bien sûr !

M. Bernard Derosier. La commission mixte paritaire n'a pas permis de dissiper nos doutes.

Quant à la possibilité offerte aux collectivités territoriales bénéficiaires du transfert d'effectuer des prestations pour le compte des communes à l'aide de l'outil Parcs, elle a été irrémédiablement sacrifiée sur l'autel de la libre concurrence.

La semaine dernière, des modifications sont intervenues entre le texte du Sénat et celui de l'Assemblée. Mais, bien qu'elles aient leur importance, elles sont mineures comparées à celles que je viens d'évoquer. En effet, le report de deux semaines du délai limite de signature des conventions de transfert des parcs aux collectivités volontaires ne change pas fondamentalement les données du dispositif. Il sera seulement plus pratique et permettra que les nouvelles conditions interviennent au 1^{er} janvier 2010.

De même, bien que la réintroduction, sous une forme amendée, du droit pour les collectivités bénéficiaires du transfert du parc de se raccorder au réseau ANTARES représente une avancée, une question importante continue à se poser : au bout du compte, l'État ne cherchera-t-il pas à se désengager, aux dépens des départements, de la maintenance et des frais de fonctionnement d'ANTARES ? Utile aux services départementaux d'incendie et de secours, ce réseau l'est également à la police nationale.

Les doutes qui persistent prouvent que le sujet aurait mérité un débat plus approfondi, qui aurait pu intervenir entre l'adoption du texte en Conseil des ministres, son examen au Sénat, son dépôt sur le Bureau de l'Assemblée et son examen dans l'hémicycle. Las, l'urgence a été déclarée. Tout s'est donc arrêté le 6 octobre, avec la réunion de la commission mixte paritaire.

Celle-ci n'ayant pas permis de dissiper nos doutes, il faudra, chers collègues, que nous soyons particulièrement pressants auprès du Gouvernement, pour éviter que, dans ses relations avec le Parlement, l'urgence ne devienne la règle. Une telle méthode empêche la démocratie parlementaire de jouer son rôle et enterre toute possibilité de débat.

Cependant, même si le texte reste imparfait, il fallait qu'une loi mette un point final aux transferts des services de l'équipement vers les départements. Il était nécessaire de clarifier la situation des Parcs. C'est pourquoi, même si nous resterons vigilants quant aux conditions de sa mise en œuvre,...

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Bien entendu !

M. Bernard Derosier. ...nous confirmerons notre vote en première lecture en apportant notre soutien au texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Jacques Candelier.

M. Jean-Jacques Candelier. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, lors de l'ouverture des débats sur le projet de loi, nous vous avons posé trois questions qui traduisaient les craintes des OPA, les ouvriers des parcs et ateliers. Leurs enjeux devaient à nos yeux éclairer la discussion et nous permettre d'aboutir à un texte respectueux de tous les acteurs concernés : ouvriers des parcs et ateliers, présidents de conseil général et État.

La première question avait trait à la continuité du service public. Nous souhaitions que le texte pose les conditions permettant aux conseils généraux de remplir correctement les missions de service public jusqu'alors assumées par les OPA. Sur ce point nous sommes désormais fixés. Le transfert à géométrie variable organisé par le texte désorganisera tant le matériel que l'immobilier. Il cassera l'efficacité des équipes en place. Il limitera les moyens d'action propres des conseils généraux et les poussera inévitablement à céder des activités au privé, avec les risques que comporte une telle démarche, en termes de régulation des prix et de continuité du service public.

Les opportunités de concours apporté aux communes et aux intercommunalités se réduiront inexorablement, si elles ne disparaissent pas purement et simplement. La situation risque encore de s'aggraver si, compte tenu des conditions d'intégration, de nombreux OPA refusent d'opter pour la mise à disposition, puis pour le statut de fonctionnaire territorial.

À cet égard, il eût été préférable de reporter l'examen du texte après la réforme des collectivités territoriales, dans la mesure où le Gouvernement a déjà sonné le glas de l'échelon départemental auquel doivent être intégrés les OPA.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État. Allons, allons...

M. Jean-Jacques Candelier. C'est là une source d'incertitude sur leur avenir professionnel dont ils se seraient volontiers passés.

Notre deuxième préoccupation concernait directement le changement de statut des OPA. Nous redoutions que le texte ne leur assure pas des garanties équivalentes à celles accordées aux différentes catégories de personnels déjà transférées en application des lois de décentralisation, notamment de celle de 2004 organisant le transfert de compétences de l'État vers les départements.

À cet égard, l'absence de discriminations et l'égalité de traitement auraient dû constituer le fil d'Ariane du Gouvernement et de la majorité. Mais, là encore, nous déplorons que le projet de loi soit si éloigné de l'esprit qui a animé les précédents transferts, lequel prévoyait une intégration sans perte de salaire ni effets d'aubaine. L'abandon du projet d'un cadre statutaire commun État-collectivités, tel qu'il était initialement prévu, et son remplacement par une mise à disposition sans limitation de durée, avec un droit d'option dans un cadre d'emploi existant, compromettront les chances des OPA de préserver leurs acquis.

La discrimination est flagrante, tant pour le traitement indiciaire que pour la nature du cadre d'emploi consécutif à l'intégration dans la fonction publique territoriale. Dans les faits, la différence de traitement se traduira inévitablement par des blocages de carrière, qui se répercuteront mécaniquement sur les salaires et sur les retraites.

Dans ces conditions, le texte aménage une triple peine pour les ouvriers. Le déroulement et les opportunités de leur carrière seront moins attractifs que dans la fonction publique d'État, et moins intéressants que ceux qui avaient été envisagés lors de la préparation du texte. Ils perdront une partie de leur rémunération. Enfin, des trois formules évoquées lors de la préparation du texte, l'option de double retraite, qui a été retenue, est celle qui leur est la plus défavorable. Nous ne pouvons le tolérer.

Notre troisième interrogation portait sur les conséquences humaines d'un tel projet. L'angoisse du lendemain est prégnante chez ces agents et leurs familles qui appréhendent une rupture de carrière, l'absence de reconnaissance de leurs titres et diplômes, une future mobilité imposée, autant de « causes précipitantes » reconnues par un document rendu public récemment, qui permettent d'expliquer la forte progression des tentatives de suicide chez les agents de l'équipement et un nombre de décès par suicide très supérieur à la moyenne française.

Pour ces ouvriers, dont la qualité de service n'a jamais été démentie et trop peu souvent reconnue, cette loi a minima est d'une violence intolérable, tant sur le plan de leur existence que sur celui de leurs conditions de travail, de leurs revenus, de leur évolution de carrière et du montant de leurs retraites.

C'est l'ensemble de ces questions de fond dont nous voulions débattre lors de la discussion en urgence de ce texte. Mais, une fois n'est pas coutume, nombre de nos amendements, pourtant sans incidence sur le budget de l'État, furent passés au boisseau de l'article 40, éludant ainsi mécaniquement un débat pourtant primordial pour ces agents. Les réponses apportées par le Gouvernement ainsi que son inflexibilité n'ont pas, loin s'en faut, apaisé nos craintes ni celles des OPA, bien au contraire.

En raison de la remise en question du service public, de la discrimination dont ils font l'objet et de la violence des solutions retenues en l'absence de toute concertation avec les personnels concernés, et ce malgré des demandes

répétées, les députés communistes, républicains et du parti de gauche voteront centre ce texte. (*Applaudissements sur les bancs du groupe GDR.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire.

(*L'ensemble du projet de loi est adopté.*)

3

FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE

Discussion du texte de la commission mixte paritaire

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du texte de la commission mixte paritaire sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie (n° 1950).

La parole est à M. Gérard Cherpion, rapporteur de la commission mixte paritaire.

M. Gérard Cherpion, rapporteur de la commission mixte paritaire. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État chargé de l'emploi, mes chers collègues, nous voici parvenus au terme de l'examen du projet de loi relatif à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie.

Avant de vous présenter les principaux points d'accord...

M. Jean Mallot. Il existe aussi des points de désaccord!

M. Gérard Cherpion, rapporteur. ...trouvés en CMP, il est juste de rappeler à quel point les travaux parlementaires, tant à l'Assemblée qu'au Sénat, ont permis d'enrichir le texte initial, fruit de l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009.

Les longs débats que nous avons eus dans cette enceinte au début de l'été, en commission puis en séance, étaient marqués par plusieurs préoccupations.

Premièrement, respecter au mieux les termes de l'accord et les sensibilités des partenaires sociaux. Ainsi, pour tenir compte des positions divergentes de plusieurs organisations syndicales, l'Assemblée a renvoyé à une future négociation collective les modalités d'application du bilan d'étape professionnelle.

Deuxièmement, maintenir l'équilibre financier des acteurs. À ce titre, l'Assemblée a recherché un équilibre entre les intérêts des uns et des autres sur des questions telles que la fixation des seuils d'effectifs – dix et/ou cinquante salariés – retenus pour la mise en œuvre du dispositif de cantonnement de la collecte des organismes paritaires sur les petites entreprises, l'imputation du prélèvement au bénéfice du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels entre les

collectes professionnalisation et plan de formation ou encore l'association de ce que l'on appelle le « hors champ » à la gestion de ce fonds.

Troisièmement, améliorer la transparence d'un système très complexe et perçu comme opaque. C'est pourquoi, à l'initiative de Pierre Méhaignerie, l'Assemblée a décidé qu'un bilan serait établi chaque année sur les actions financées par les fonds de la formation professionnelle par bassin d'emploi. De même, pour mieux associer les bénéficiaires des formations, une convention tripartite – organisme de formation, entreprise, bénéficiaire – devra être signée pour les formations dépassant une certaine durée.

En dehors de ces améliorations au texte initial, notre Assemblée l'a considérablement enrichi en lui ajoutant des volets consacrés à l'orientation et à l'emploi des jeunes.

M. Jean Mallot. Il reste pourtant très mauvais!

M. Gérard Cherpion, rapporteur. C'est ainsi que le droit à l'orientation professionnelle a été posé, que l'âge d'entrée dans les écoles de la deuxième chance sera abaissé à seize ans, que les stages seront rémunérés à compter du troisième mois, que l'objectif de 5 % de jeunes en alternance dans les entreprises sera mis en œuvre par conventions et par des outils incitatifs tels que les marchés publics, que le principe du repérage et du suivi des jeunes « décrocheurs » a été posé, que les dépenses de tutorat des jeunes dans les entreprises pourront être imputées sur le financement du plan de formation, etc. Je ne ferai pas une liste exhaustive de tous les apports de l'Assemblée dans ce domaine,...

M. Michel Issindou et M. Jean Mallot. Ce serait vite fait!

M. Gérard Cherpion, rapporteur. Vous y avez participé, mes chers collègues!

M. Jean Mallot. Pas assez!

M. Gérard Cherpion, rapporteur. ...mais je pense que nous nous dotons là des outils pour donner toutes leurs chances à nos jeunes.

Par ailleurs, l'Assemblée n'a pas laissé de côté la question des seniors. Elle a ainsi repris l'idée de Jacques Kossowski et instauré le principe d'un droit à l'entretien professionnel pour les salariés de quarante-cinq ans, afin que la seconde partie des carrières puisse être mieux préparée.

Le Sénat a travaillé dans le même esprit que l'Assemblée nationale et nous lui devons des apports pratiques dans plusieurs domaines. Je citerai la reconnaissance et le renforcement du délégué à l'information et à l'orientation; l'expérimentation du livret de compétences pour les élèves; l'ouverture de possibilités de remplacement des salariés des très petites entreprises partant en formation dans le cadre des groupements d'employeurs ou sur les fonds du plan de formation, l'instauration d'un dispositif de sas entre l'école et l'apprentissage pour permettre à des jeunes de quinze ans de découvrir un métier par l'alternance mais sous statut scolaire; le principe de la prise en charge sans délai des jeunes décrocheurs, etc.

Sur d'autres points, en modifiant le texte issu de l'Assemblée, le Sénat s'est également substantiellement écarté du texte des partenaires sociaux, notamment en adoptant, à l'article 9, des mesures visant à imposer un taux égal de prélèvement sur la professionnalisation et sur le plan de formation pour le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, à prévoir un régime spécifique pour le monde agricole et à

privilegier les formations dites vertes, ou encore, à l'article 14, à améliorer la gouvernance des OPCA. À cet égard, nous nous trouvons confrontés à une question récurrente depuis que la loi de modernisation du dialogue social de 2007 a relancé la délibération sociale : jusqu'à quel point le Parlement doit-il se sentir lié par les compromis des partenaires sociaux ? Je crois qu'il ne peut y avoir de réponse de principe à cette question, le législateur étant souverain dans son champ et les partenaires sociaux étant non moins légitimes. Tout ne peut donc être qu'affaire de concertation et de négociation avec les uns et les autres.

M. Laurent Wauquiez, *secrétaire d'État chargé de l'emploi*. Très bien !

M. Gérard Cherpion, *rapporteur*. Enfin, je serais injuste, dans cette évocation du processus législatif, si je ne saluais pas les apports que nous devons au Gouvernement, notamment en matière d'extension du contrat de transition professionnelle et de prise en charge du chômage partiel.

J'en viens maintenant aux principales décisions qui ont été prises dans le cadre de la commission mixte paritaire réunie mardi 6 octobre.

À l'article 1^{er}, la commission mixte paritaire a estimé que les travaux du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie devraient s'inscrire dans un cadre à la fois annuel et pluriannuel.

À l'article 3, la commission a réintroduit une disposition votée par notre assemblée à l'initiative de Jean-Paul Anciaux et que le Sénat avait supprimée, à savoir la création d'un portail internet national d'information et de première orientation. Elle a également donné une base légale à la notion de service public de l'orientation tout au long de la vie. Nous disposerons ainsi des instruments législatifs qui nous permettront enfin de coordonner notre système d'orientation, dispersé entre plus de vingt réseaux concurrents et de veiller à sa qualité par la labellisation.

À l'article 3 *bis*, nous avons précisé que c'est la formation des conseillers d'orientation psychologue, et non leurs épreuves de recrutement, qui devront faire une plus grande place à la connaissance des formations, des métiers et du monde économique.

L'article 3 *ter*, consacré au rôle des professeurs principaux dans l'orientation professionnelle, a été supprimé au vu de son intérêt normatif limité. Il relève en fait davantage d'une circulaire.

L'article 4 *bis* a été rétabli. Même si le recours à des rapports peut être discuté, il est apparu à la CMP qu'il fallait avancer sur la question du financement du DIF, étant donné l'importance de son coût potentiel.

À l'article 9, la CMP est revenue au texte de l'Assemblée nationale sur un point essentiel, l'imputation du financement du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels entre les fonds de la professionnalisation et ceux du plan de formation. Les branches pourront donc négocier cette imputation comme elles l'entendront, mais un encadrement réglementaire sera possible, afin de décourager les abus éventuels, l'objectif étant de prendre en compte la situation de chaque branche sans risquer un assèchement du financement des contrats de professionnalisation.

Toujours à l'article 9, un débat a eu lieu avec le Sénat sur la liste des publics bénéficiaires du nouveau fonds. Fallait-il une liste courte et fermée, pour concentrer l'action, comme le

voulait le Sénat, ou une liste ouverte et plus large, comme le souhaitait l'Assemblée conformément à l'accord des partenaires sociaux ? Nous nous sommes mis d'accord pour renvoyer la définition des publics prioritaires à la convention cadre que passeront l'État et les partenaires sociaux pour la gestion du nouveau fonds, ce qui permettra de faire évoluer cette définition plus sagement.

Par ailleurs, la CMP a supprimé la priorité introduite au Sénat aux formations orientées vers le développement durable, non que nous ne voulions favoriser les emplois verts, qui sont de toute façon l'avenir, mais parce que le fonds est orienté vers des personnes, plus fragiles ou actuellement défavorisées dans l'accès à la formation, et non vers des types de formation.

Enfin, à l'article 9, la CMP a clarifié les dispositions relatives à la préparation opérationnelle à l'emploi, la POE, en précisant les types de contrats de travail sur lesquels elle peut déboucher, conformément à l'accord des partenaires sociaux, et en ne faisant pas référence à la POE dite collective, dont la mise en œuvre pratique apparaît difficile.

À l'article 11, la commission mixte paritaire a affiné la rédaction retenue au Sénat, en permettant à la Commission nationale de la certification professionnelle d'évaluer les certificats de qualification professionnelle, sans pour autant obliger les entreprises ou les branches à les inscrire au répertoire national des certifications.

La commission mixte paritaire a aussi précisé le texte de l'article 12, afin de permettre aux bénéficiaires du contrat unique d'insertion d'accéder à la période de professionnalisation.

À l'article 13, nous avons eu un débat sur la mesure destinée à apporter une solution aux apprentis qui ne parviennent pas à trouver rapidement un employeur pour signer leur contrat d'apprentissage. L'article adopté par le Sénat, qui accroissait la durée pendant laquelle le jeune peut rechercher un employeur en vue de conclure un contrat d'apprentissage tout en fréquentant le centre de formation d'apprentis, et ouvrait la possibilité de faire bénéficier les jeunes inscrits en CFA à la recherche d'un employeur du statut de stagiaire de la formation professionnelle, a été supprimé par la commission mixte paritaire. Il me semble pourtant qu'il y a là un vrai sujet de préoccupation et c'est pourquoi je pense qu'il est important que nous rediscutions ce point ce soir, à l'occasion de l'examen de l'amendement que présentera le Gouvernement dans quelques instants.

À l'article 13 *bis* A, la commission mixte paritaire a supprimé la disposition, qui avait été introduite au Sénat, prévoyant qu'une fraction de la taxe d'apprentissage restant après versement du quota est réservée au développement de l'enseignement agricole du second degré.

À l'article 14, la commission a supprimé la disposition, qui avait été introduite au Sénat également, ouvrant la possibilité d'une présence de personnalités extérieures, avec voix consultative, au sein des conseils d'administration des OPCA. À ce même article, nous avons aussi eu une discussion sur l'opportunité de maintenir ou non l'existence des conventions triennales d'objectifs et de moyens conclues entre les organismes collecteurs agréés et l'État. Au terme de nos échanges, celles-ci ont finalement été maintenues dans le texte du projet de loi.

L'article 16 A, issu de l'adoption d'un amendement du président Méhaignerie, est relatif à la publication d'un bilan des actions de formation professionnelle. Le Sénat avait estimé qu'une publication tous les trois ans suffisait, mais la commis-

sion a rétabli ce dispositif dans le texte retenu par l'Assemblée nationale en prévoyant une périodicité annuelle pour assurer l'effectivité de cette mesure sur le bassin d'emploi.

En conclusion, je voudrais dire ma fierté d'avoir contribué à un texte qui permettra concrètement, j'en suis convaincu, un accès plus large et plus égal des salariés, des demandeurs d'emploi et des entreprises à la formation professionnelle. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. Michel Issindou. C'est bien d'y croire!

M. le président. La parole est à M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État chargé de l'emploi. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je suis heureux que s'ouvre aujourd'hui la dernière étape sur l'orientation de la formation professionnelle.

Vous le savez, cette réforme avait deux objectifs : d'une part faire de la formation professionnelle la meilleure arme anti-crise, d'autre part en faire le meilleur outil de promotion et d'ascenseur social pour les salariés comme pour les demandeurs d'emploi.

Faute de courage politique au cours des années écoulées, le système de la formation professionnelle s'est progressivement empoussiéré, jusqu'à devenir à la fois inefficace et injuste. Il était donc urgent de réformer, conjointement avec la représentation nationale, notre système de formation professionnelle, afin de corriger les inégalités qu'il ne parvenait plus à corriger, pour faire sauter les cloisons qui en faisaient un système inadapté à la nouvelle réalité du monde du travail, et notamment incapable d'organiser les transitions entre des métiers différents, enfin pour y remettre un peu de transparence et de lisibilité.

Il faut reconnaître que les partenaires sociaux, et non le Gouvernement, ont eu le courage de conclure des accords en la matière et de faire avancer les lignes avec trois priorités dans le cadre de cette réforme.

Premièrement, restaurer un principe de justice dans le fonctionnement de la formation professionnelle. La formation professionnelle doit aller aux demandeurs d'emplois, aux salariés faiblement qualifiés, aux PME et aux branches qui offrent des perspectives de recrutement dans les prochaines années, comme les services à la personne et les emplois verts. Plus de 13% des fonds de la formation professionnelle, ce qui est considérable, seront ainsi redéployés. La réforme, qui touche plusieurs milliards d'euros, permettra d'attribuer cet argent aux publics qui en ont besoin.

Deuxième axe : l'emploi. La formation professionnelle ne doit pas avoir d'autre priorité que de permettre à ceux qui ont un emploi de le garder et de progresser dans leur carrière, et à ceux qui l'ont perdu de le retrouver. Ce projet de loi, grâce à des accords négociés par les partenaires sociaux, permet des avancées décisives en direction d'une sécurité sociale professionnelle à la française. Pour ceux qui ont un emploi, le droit individuel à la formation – DIF – a ainsi été amélioré. Pour ceux qui recherchent un emploi a été mis en place un système de préparation opérationnelle à l'emploi (POE). En gros, jusqu'à ce jour, c'était quand vous en aviez le plus besoin qu'il était impossible de mobiliser l'argent de la formation professionnelle; désormais, c'est au contraire quand vous aurez perdu votre emploi, et que vous en aurez besoin pour progresser, que vous pourrez plus facilement utiliser cet argent.

Troisième priorité, chère à plusieurs parlementaires qui ont grandement contribué aux avancées de ce texte, notamment M. Claude Goasguen : rendre le système de formation plus transparent et plus lisible, et pouvoir en mesurer précisément l'efficacité. En clair, rompre avec des systèmes de formation où nous enfilions des perles, des formations inutiles, des formations gadgets, qui ne servaient à rien et n'étaient soumises à aucune évaluation.

Il était temps de mettre un terme à la balkanisation de la formation professionnelle, avec plus d'une centaine d'organismes collecteurs agréés – OPCA –, éparpillés, sans aucune évaluation, ni logique, ni service de proximité. Les corrections ont été apportées. Fortifions le travail de fond engagé par un certain nombre d'OPCA de qualité et encourageons ceux qui se sont bien positionnés. Notre objectif est d'arriver à une quinzaine d'OPCA de branches ou interbranches capables de fournir un service de proximité aux entreprises, en rendant des comptes tous les trois ans et en se soumettant aux délais de paiement et aux règles de la concurrence.

J'en viens, dans le cadre de l'amélioration du contrôle, à un sujet qui me tenait très à cœur, l'instauration d'un dispositif de lutte impitoyable contre les sectes. Le fait d'avoir laissé le secteur de la formation professionnelle sans contrôle a permis à des organismes sectaires de proliférer et de profiter de l'argent de la formation professionnelle, sous les apparences d'une caution d'État, pour se développer. C'était une honte. Il était inacceptable, faute de contrôle et d'évaluation, de faire de la formation professionnelle le meilleur terrain pour le développement des sectes au sein de notre République.

Il s'agissait donc de se doter de règles de contrôle plus efficaces, de règles d'évaluation plus strictes et d'un dispositif de sanctions pénales pour interdire notamment aux membres de sectes de continuer à créer des officines de formation. Ce sujet était pour moi très important et je suis heureux que le débat parlementaire nous permette de mettre en place un dispositif de lutte impitoyable contre le développement des sectes dans le domaine de la formation professionnelle.

M. Gérard Cherpion, rapporteur. Très bien.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. Il s'agissait enfin de disposer d'un système de pilotage et d'évaluation conjoint avec les régions au niveau régional, avec les partenaires sociaux au niveau national. Le projet de loi vise à mieux coordonner les acteurs : au niveau national, avec un rendez-vous annuel fixant les priorités des politiques de formation professionnelle, au niveau régional, à travers la contractualisation du plan régional de développement des formations (PRDF).

Permettez-moi de conclure avec un sujet sur lequel le rapporteur a insisté : l'articulation entre la démocratie sociale et la démocratie parlementaire. Cette question, qui a pris une acuité nouvelle avec la réforme des règles de négociation et de dialogue social, pose un problème qui ne peut être facilement résolu ni dans un sens, ni dans l'autre.

Sont en présence d'une part la légitimité des partenaires sociaux, qui est une vraie légitimité, surtout lorsqu'elle s'est traduite, comme c'est le cas en l'espèce, par un accord signé à l'unanimité de tous les partenaires sociaux; et d'autre part votre légitimité, celle de la représentation nationale, issue d'élections au suffrage universel au sein de notre République. Nous devons apprendre peu à peu, c'est aussi la tâche du Gouvernement, à articuler ces deux légitimités dans le plein respect de l'un et de l'autre.

J'aimerais, à cet égard, rendre hommage à M. Gérard Cherpion.

M. Francis Vercamer. Très bien.

Plusieurs députés UMP. Excellent rapporteur! (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. Pour avoir été député, je sais que lorsque le travail avec le rapporteur ne se passe pas bien, au sens d'un travail exigeant avec le Gouvernement, c'est le Gouvernement qui perd. M. Gérard Cherpion a su être un rapporteur fiable, mais également exigeant, qui a contribué aux avancées de ce texte. Surtout, il a su saisir cet équilibre entre la démocratie sociale et la démocratie parlementaire.

Ensemble, nous avons essayé de respecter les pierres angulaires de l'accord des partenaires sociaux, ses bases, sans brimer la place légitime de la représentation nationale à laquelle on doit des apports fondamentaux sur bien des questions auxquelles l'accord des partenaires sociaux n'avait pas répondu. J'évoquerai ici, en remerciant également le président Pierre Méhaignerie et Jean-Paul Anciaux, qui était rapporteur pour avis pour la commission des affaires économiques et connaît très bien ces questions, plusieurs avancées concrètes du projet de loi: les mesures pour l'emploi des jeunes, celles en faveur d'une plus grande moralisation du secteur de la formation, la simplification des mécanismes de portabilité du DIF, les mesures permettant de diffuser la formation dans les PME.

Les auteurs de ces amendements siègent d'ailleurs sur tous les bancs de l'hémicycle: Dominique Tian, Cécile Gallez, Claude Goasguen, qui a beaucoup travaillé sur ce sujet qu'il connaît depuis longtemps, Jean Proriol, Bernard Gérard, Françoise Guégot, Francis Vercamer mais aussi Jean-Patrick Gille, Michel Issindou, Roland Muzeau ou encore Jean-Paul Lecoq.

M. Michel Issindou. N'en jetez plus!

M. Jean Mallot. Et Jean Sarkozy?

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. Voici donc votre apport au texte (*Sourires*).

J'ai apprécié la qualité de nos échanges, et je le dis également aux députés de l'opposition; j'ai déjà eu l'occasion d'en remercier MM. Jean-Patrick Gille, Michel Issindou et Jean-Paul Lecoq. Les intervenants ont toujours respecté les positions des uns et des autres et leurs contributions ont permis d'enrichir le texte, comme en témoignent les amendements acceptés.

Dans ce contexte, je propose à la représentation nationale d'organiser une séance de travail avec les partenaires sociaux qui ont négocié cet accord et les parlementaires qui s'y sont impliqués, afin de faire le point ensemble sur la bonne articulation et le respect de la place des uns et des autres. C'est une jurisprudence que nous devons construire progressivement, dans laquelle le Gouvernement a son rôle à jouer, mais où la représentation nationale et les partenaires sociaux occupent le premier plan. Il serait intéressant de tirer les leçons du bon travail en commun qui a pu être réalisé sur ce texte alors même que nous avons frôlé à plusieurs reprises la ligne rouge. Le travail de l'Assemblée a heureusement permis de retrouver un équilibre salubre, avec la compréhension du Sénat et de son rapporteur Jean-Claude Carle.

Quant au dossier de l'apprentissage sur lequel ce texte a permis des avancées importantes, qu'il s'agisse de la simplification de l'enregistrement des contrats, des conventions d'objectifs et de développement de l'alternance, ou de l'abondement du fonds national de modernisation de l'apprentissage, une disposition sénatoriale a fait l'objet d'un débat utile en CMP, notamment avec MM. Anciaux, Goasguen et Gille. Nous serons amenés à déposer un amendement sur ce point, très limité, pour recadrer celui du Sénat rejeté en CMP. Je le regrette mais c'était un équilibre à trouver entre les souhaits du Sénat et les craintes des députés.

Il ne s'agit pas, avec ce texte, de chercher le « grand soir » en matière de formation professionnelle, car cela fait longtemps que nous n'y croyons plus, ni les uns ni les autres.

M. Jean-Paul Lecoq. Laissez-nous nos espoirs! (*Sourires*)

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. En revanche, nous avons essayé de donner un grand coup de balai dans un domaine qui en avait bien besoin, en tendant vers un seul objectif: que la formation professionnelle aille à ceux qui en ont besoin. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP et sur les bancs du groupe NC.*)

Discussion générale

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. Puisque que nous arrivons à la fin de l'examen législatif, nous pouvons en tirer un premier bilan. Je serais tenté de dire que nous venons de manquer une belle occasion de conduire la réforme de la formation professionnelle tant attendue et qui avait été préparée par de nombreux rapports remarquables.

Sur la forme d'abord, la loi devait transposer l'ANI de janvier 2009; mais cette transposition se résume à neuf articles, cependant qu'on a assisté à une inflation législative puisque nous sommes passés d'une vingtaine d'articles à environ quarante-cinq. Le sentiment partagé sur l'ensemble des bancs est que ce texte ne nécessitait pas l'urgence et qu'une deuxième lecture aurait été la bienvenue pour approfondir certains points qui n'auront été discutés qu'au Sénat, voire seulement en CMP, ou même seulement ce soir avec l'amendement du Gouvernement sur l'apprentissage.

Vous me rétorquerez qu'il y a urgence concernant les mesures pour les jeunes et l'emploi. Mais justement n'est-ce pas une des faiblesses de cette loi d'avoir voulu tout aborder? « Qui trop embrasse mal étreint ».

Sur le fond, la loi touche désormais à la plupart des aspects de la formation professionnelle, sans apporter de vraies réformes structurelles – si ce n'est que, sans l'avouer, on glisse du paritarisme vers une forme de tripartisme puisque 13 % des fonds des partenaires sociaux seront désormais gérés dans le cadre d'une convention avec l'État et que les OPCA eux-mêmes devront passer une convention cadre avec lui. Cet amendement adopté au Sénat, rejeté dans un premier temps en CMP, a été revoté, in extremis.

Cette loi, c'est vrai, est porteuse de quelques innovations positives, qu'il s'agisse de la redéfinition des missions du Conseil national de la formation tout au long de la vie, de la portabilité du DIF, de l'interdiction des stages hors cursus, du développement de l'alternance – même si nous reviendrons sur notre différend relatif à l'accès à l'apprentissage de jeunes dépourvus de maître d'apprentissage, que nous exami-

nerons tout à l'heure à l'occasion de l'amendement du Gouvernement : cette disposition, même si j'en comprends l'intention, pourrait remettre en cause la nature même de l'apprentissage.

Cette loi, cependant, ne règle pas les grandes questions telles que le pilotage de la formation professionnelle. Finalement, qui pilote? Cette question, loin d'être réglée, est rendue plus complexe aujourd'hui car, du fait de l'article 20, l'État reprend des compétences qu'il avait déléguées aux conseils régionaux, cependant que l'article 9 permet aux partenaires sociaux de s'investir dans la formation des demandeurs d'emplois. Bref tout le monde s'occupe de tout ! Il manque un pilote. Si M. Alain Rousset nous rejoint, il abordera cette question.

La question de l'orientation – on a récrit l'article à chaque lecture – mériterait à elle seule un débat car, malgré la qualité de nos échanges et l'inscription dans la loi du « droit à l'orientation professionnelle » et à un « service public d'orientation », notre réflexion n'est pas aboutie et semble même quelque peu précipitée : le Président de la République est encore intervenu aujourd'hui sur ce sujet, et la commission Hirsch a fait d'autres propositions.

La construction d'un droit à la formation initiale différée, sur laquelle je vais déposer une proposition de loi au nom du groupe SRC, a elle-même été différée.

La loi n'apporte guère de garantie sur la réorientation des fonds de formation vers les publics qui y ont moins facilement accès, car il a été décidé au Sénat de renvoyer la liste des publics prioritaires à la convention cadre des partenaires sociaux avec l'Etat.

De surcroît, il n'y a pas vraiment d'avancée sur la sécurisation des parcours professionnels, en dehors d'une timide extension des contrats de transition professionnelle.

M. Francis Vercamer. M. Rousset arrive !

M. Jean-Patrick Gille. Il n'est pas davantage tenu compte du contexte européen : les conséquences de la directive Services n'ont été évoquées que pour justifier le démantèlement de l'AFPA par le transfert des psychologues à Pôle Emploi et l'amendement de dernière minute au Sénat, alors qu'il était prêt depuis longtemps, sur le transfert du patrimoine à l'association qui n'aura pas les moyens de l'entretenir, ce qui la mettra dans de grandes difficultés. Je crains que votre volonté n'ait été de rendre impossible la création de services publics territoriaux s'appuyant sur l'AFPA, comme le souhaitent certaines régions, alors que nous restons persuadés que le cadre européen n'empêche pas de mener ce genre d'expérience.

Enfin, je suis surpris – je vous le dis chaque fois, mais vous ne m'écoutez pas – que le ministre n'ait jamais fait référence à la stratégie de Lisbonne sur l'économie de la connaissance, visant à faire de la formation un investissement stratégique.

Il est vrai que, compte tenu de l'urgence de la crise, vous vous positionnez davantage en ministre de l'emploi qu'en ministre de la formation professionnelle. Vous avez du reste, encore à l'instant, revendiqué une conception utilitaire, voire utilitariste, de la formation. Mais cela vous interdit de franchir une étape décisive dans la sécurisation des parcours professionnels et vous fait revenir, après l'avoir beaucoup critiqué, à une forme de traitement social du chômage par

la formation, voire à une logique du chiffre, alors que vous devriez plutôt renforcer la confiance dans les territoires et dans les branches pour préparer la sortie de crise.

Ce qui caractérise votre démarche – nous n'avons cessé de le répéter – c'est une certaine défiance à l'égard des partenaires sociaux et surtout des régions, qui vous permet de justifier la volonté du Gouvernement de reprendre la main sur une partie des fonds de la formation au travers du fonds « paritaire » – qui, du reste, je l'ai déjà dit, est tripartite – et de l'encaissement du fonctionnement des OPCA par des conventions triennales. En ce sens vous n'avez pas tout à fait respecté l'accord des partenaires sociaux.

En dépit de la qualité du travail que nous avons mené et même si je rejoins la proposition, que Pierre Méhaignerie et vous-même avez faite, d'un comité de suivi, il n'en reste pas moins que ce qui domine, c'est un sentiment de déception, celui d'être passé à côté d'une réforme qui aurait pu être porteuse d'avenir si elle n'avait pas été confisquée par une conception dépassée et inadaptée de l'action de l'État. En effet, si l'État doit fixer le cadre national et la stratégie, c'est dans les territoires que doit se jouer l'essentiel. Il convient de faire confiance, d'une part, aux partenaires sociaux, d'autre part aux territoires, notamment aux conseils régionaux, dont vous avez quelque peu rogné la compétence en la matière.

C'est pourquoi vous ne serez pas surpris si nous n'apportons pas notre soutien au projet de loi, même si, je le répète, nous sommes satisfaits de la qualité du travail qui a été mené et qui doit être poursuivi – nous le montrerons de nouveau dans quelques minutes sur la question de l'apprentissage.

Toutefois, le texte que vous nous proposez n'est pas à la hauteur des exigences de la situation ni à celle – vous l'avez du reste reconnu – de l'affichage des ambitions proposées au départ et dont la réalisation était attendue par beaucoup. *(Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.)*

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

M. Jean-Paul Lecoq. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le président de la commission mixte paritaire, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, à l'issue de notre débat et à la lecture du texte issu de la CMP, nous sommes déçus, et à plus d'un titre.

Le premier, qui a été rappelé, est d'ordre procédural : sur un thème aussi important que l'orientation et la formation tout au long de la vie, nous désapprouvons vivement l'engagement de la procédure d'urgence, qui restreint considérablement les débats, tant en commission qu'en séance.

De plus, le projet de loi, tel qu'il émane des travaux des deux assemblées et de la CMP, vise à nos yeux deux objectifs majeurs : la transposition de l'ANI de janvier 2009 et le désengagement de l'État.

Si l'accord national interprofessionnel a été adopté à l'unanimité, sa conclusion – faut-il le rappeler ? – n'a été possible qu'au prix d'une négociation presque forcée et sur la base d'une feuille de route imposée par le Gouvernement. En dépit des conditions de la négociation, les partenaires sociaux avaient élaboré un texte de compromis, à charge pour le législateur de l'amplifier – nous vous l'avons proposé.

Certes, des avancées, dont vous avez fait la liste, monsieur le secrétaire d'État, ont été concédées par le Gouvernement : c'est pourquoi nous acceptons bien volontiers, nous aussi, de reconnaître la qualité du travail fourni. C'est peu dire toutefois que nous sommes déçus de ne pas avoir eu à

discuter d'un texte plus ambitieux. Dans un contexte de crise et de complexification du marché du travail, ce projet aurait dû permettre une véritable sécurisation des parcours professionnels. Du reste, votre venue au Havre vous a permis de mesurer, notamment à travers la question de Sandouville, combien nous avons besoin non seulement de sécuriser les parcours mais également de les diversifier. Or nous sommes, avec ce texte, bien loin des fanfaronnades et des discours d'affichage du Président de la République sur le sujet.

En effet, à maints égards, le projet de loi passe à côté de ce que devrait être la formation professionnelle, et représente une régression par rapport à ce que les partenaires sociaux préconisaient dans l'ANI, régression caractérisée par le désengagement du Gouvernement et par la remise en cause de plusieurs fondements de notre système de formation, qui en constituaient le socle et les atouts.

L'article 4 – nous l'avons déjà souligné – est emblématique de votre manque d'ambition : s'il permet de réaliser une avancée importante en matière de droit individuel à la formation, il n'en reste pas moins que certains salariés ne pourront prétendre à cette portabilité et qu'il ne répondra donc malheureusement pas au fort besoin d'accompagnement et de conseil, lesquels devraient jaloner toute démarche d'orientation et, plus largement, les parcours professionnels. Je l'ai rappelé à plusieurs reprises : ce sont les salariés qui en ont le plus besoin qui en seront privés. Quant au droit à la formation initiale différée, pourtant préconisé par les partenaires sociaux, il n'a pas été repris. Dans votre élan de bonne volonté, vous avez oublié certaines pièces d'une construction qui, dès lors, manque de cohérence.

Nous ne pouvons par ailleurs que nous indigner de la remise en cause de l'obligation scolaire jusqu'à seize ans à la faveur d'un amendement qui permet aux jeunes de quinze ans d'entrer directement en apprentissage – mais peut-être la disposition va-t-elle être modifiée. C'est faire peu de cas du rôle que l'éducation nationale devrait jouer dans les parcours d'orientation des jeunes. Une telle disposition donne la mesure de nos divergences idéologiques sur la question.

Toutefois le point central de notre critique réside dans la lente destruction du service public de l'emploi et le démantèlement programmé de l'AFPA, avec le transfert de ses psychologues à Pôle Emploi dans un contexte peu propice. En retour, le transfert par l'État à l'AFPA de son patrimoine immobilier vétuste – vous me le concéderez – est plus qu'un symbole : c'est un véritable affront qui conduira inévitablement l'AFPA à sa perte !

Rappelons que l'AFPA forme les individus dans la perspective de trouver un emploi pérenne choisi avec discernement à l'issue d'une formation adaptée. Contrairement à Pôle Emploi, son succès en ce domaine est éloquent – vous l'avez vous-même rappelé – : 70 % des stagiaires trouvent un emploi dans les quatre à six mois qui suivent l'issue du stage, alors même que 66 % des personnes qui entament un stage à l'AFPA sont des demandeurs d'emploi pour la plupart très éloignés de l'emploi.

En faisant de cet organisme un prestataire de formation comme un autre, le Gouvernement relègue la formation professionnelle au rang de marchandise soumise à la concurrence : c'est ainsi que la conçoivent nombre d'officines privées mues par le profit, au détriment des projets professionnels des personnes et de leur insertion. Votre texte s'inscrit ainsi dans la ligne tracée par le traité de Lisbonne, selon laquelle la formation professionnelle et l'école doivent avant tout

fournir au marché une main d'œuvre opérationnelle et, accessoirement, coûter le moins cher possible, voire éventuellement rapporter.

Notre conception de la formation professionnelle est aux antipodes de la vôtre. Alors que nous souhaitons que la formation professionnelle soit un outil de promotion sociale, d'élévation et d'épanouissement professionnel et personnel du salarié, vous concevez une formation professionnelle qui se donne pour seul but l'emploi ou le retour à l'emploi des salariés. Votre politique en la matière ces dernières années n'a pas d'autre signification : démantèlement du service de l'emploi, coups de boutoir dans l'éducation nationale avec des suppressions de postes massives et, aujourd'hui, démantèlement du service public de la formation professionnelle, le tout sur l'air du « travailler plus » – même le dimanche...

Pour toutes ces raisons, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous voterons contre ce texte.

M. Gérard Cherpion, rapporteur. Quel dommage !

M. le président. La parole est à M. Francis Vercamer.

M. Francis Vercamer. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, mesdames et messieurs les députés, nous arrivons au terme de l'examen de ce texte qui donne force de loi aux orientations de l'accord national interprofessionnel conclu par les partenaires sociaux le 7 janvier 2009.

Avec cet accord, organisations patronales et syndicats de salariés avaient rénové la formation professionnelle en vue de lui donner un nouveau souffle, afin qu'elle touche plus directement celles et ceux qui ont besoin, au cours de leur vie professionnelle, d'une seconde chance : celle d'acquérir des connaissances, de valider des savoir-faire ou de faire reconnaître des compétences, afin de se maintenir dans l'emploi, d'anticiper une mobilité, de renforcer un parcours de retour à l'emploi ou de retrouver une nouvelle place dans le monde du travail.

En abordant ce projet de loi, nous avons également à l'esprit le besoin de répondre aux attentes des salariés des PME et TPE qui, eux non plus, ne bénéficient pas d'un accès aisé à la formation continue. Nous souhaitons en outre simplifier le paysage des OPCA et leur donner les capacités, notamment financières, leur permettant d'assurer un véritable suivi de proximité des entreprises. Le texte que nous avons ainsi pu établir à l'issue de nos discussions respectait, de ce fait, un équilibre parfois fragile entre le respect des dispositions issues de la négociation collective, la volonté de renouveler l'architecture de la formation professionnelle et l'impératif de répondre aux attentes de plus en plus nombreuses et pressantes dans un contexte de crise.

Le Sénat est venu modifier sensiblement le texte adopté dans cet hémicycle, au point que les partenaires sociaux ont pu s'étonner de dispositions qui, quoique motivées par des considérations légitimes de nos collègues sénateurs, s'éloignaient de l'esprit de l'accord interprofessionnel. L'examen du projet de loi en commission mixte paritaire a permis, notamment grâce au rapporteur, d'aboutir à un texte qui respecte les avancées de la négociation collective tout en laissant un champ ouvert à l'initiative parlementaire.

Le groupe Nouveau Centre est satisfait d'avoir vu plusieurs de ses propositions prises en compte au cours de la discussion du texte : la suppression de la référence à la durée indéter-

minée du contrat de travail dont la rupture ouvre droit au bénéfice de la portabilité du DIF ; l'élargissement du champ du passeport formation, qui devient un passeport orientation et formation retraçant également les titres et diplômes ainsi que les compétences et aptitudes acquises dans le cadre de la formation initiale ; la production d'un rapport sur les modalités d'accès à la formation professionnelle dans les zones transfrontalières, l'harmonisation des conditions d'accès pour les demandeurs d'emplois ; la reconnaissance mutuelle des certifications professionnelles et le financement des formations suivies dans un pays frontalier ; l'ouverture, enfin, d'une réflexion sur le renforcement du statut juridique de la Commission nationale des certifications professionnelles.

Le périmètre des actions de formation et de qualification susceptibles d'être financées par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels a été l'un des enjeux forts des échanges entre le Sénat et l'Assemblée.

Nous avons ainsi précisé, et élargi, le champ des actions qui pourront bénéficier des financements de ce nouveau fonds – essentiel, puisqu'il est précisément l'outil permettant d'orienter la formation professionnelle vers les publics qui en ont le plus besoin.

Dans ce cadre, le groupe Nouveau Centre avait manifesté sa volonté que les salariés à temps partiel, comme les personnes particulièrement éloignées de l'emploi et les bénéficiaires du contrat unique d'insertion, puissent être éligibles au financement d'actions de formation dans le cadre du FPSPP – sigle du reste peu compréhensible !

Si le Sénat a souhaité réduire ce périmètre pour mieux établir des priorités, la CMP a permis d'aboutir à un compromis, dont je tiens à remercier le rapporteur d'avoir été l'artisan, qui renvoie la détermination des publics prioritaires à une convention-cadre entre l'État et les partenaires sociaux gestionnaires du fonds paritaire. Nous serons attentifs à ce que cette convention permette aux publics les plus fragiles d'avoir accès à la formation professionnelle.

De la même manière, le rétablissement de la rédaction du projet de loi adoptée par l'Assemblée nationale, qui permet que la répartition des contributions au fonds paritaire, entre les fonds issus de la professionnalisation et ceux issus du plan de formation, puisse faire l'objet de négociations au niveau des branches, est plus conforme à l'esprit de la négociation collective.

Nous avons déjà dit en quoi, sur un certain nombre de sujets, le projet de loi restait en deçà de nos attentes. En effet, il laisse de côté la question du financement de la démocratie sociale ; il n'aborde pas la question de la formation des dirigeants dans les petites entreprises, alors que des études avancées par l'IGAS montrent que le taux de départ en formation des salariés était plus important quand le dirigeant lui-même était parti en formation. Enfin, il ne consacre pas le droit à la formation initiale différée, qui est pourtant une proposition phare issue du dialogue social dès 2003 et reprise en 2009.

Si j'insiste sur ce point, c'est que la formation initiale différée paraît constituer, pour notre groupe, le type même de la mesure concrète qui assure, à chacun de nos concitoyens, la possibilité d'avoir une deuxième chance en se formant.

En ce sens, elle nous semble constituer une nouvelle sécurité pour les salariés, et aller dans le sens de cette « flexicurité » que nous voulons voir se développer dans notre pays.

Néanmoins, outre la portabilité du DIF et la création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, le texte contient un nombre significatif d'avancées qui en font une étape importante de l'histoire de la formation professionnelle dans notre pays.

Je pense évidemment aux modifications apportées au régime d'agrément des OPCA et aux précisions apportées quant aux missions de ces organismes, à la reconnaissance d'un véritable droit à l'orientation, ou à la préparation opérationnelle à l'emploi.

Par ailleurs, tout un ensemble de dispositions, qui vont dans le sens d'un accès plus facile à la formation professionnelle ou à l'emploi, satisfont notre groupe.

Sans être exhaustif, je pense aux dispositions introduites par le rapporteur concernant les jeunes et qui s'articulent avec les dispositions du plan d'action en faveur de ces derniers.

Il en est de même de la possibilité reconnue aux stagiaires de bénéficier d'une gratification dès le deuxième mois de stage, tout comme des mesures facilitant le remplacement des salariés des très petites entreprises partis en formation.

Certes, comme vous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'État, ce projet ne constitue pas le « grand soir » de la formation professionnelle. Mais il rénove, en étroite relation avec les partenaires sociaux, notre dispositif de formation continue en le dotant de plusieurs outils innovants, définis au plus près des besoins des entreprises et des salariés. Le texte ouvre la formation professionnelle à ceux qui en ont le plus besoin.

Il est donc urgent de mettre ces outils en œuvre, de les faire fonctionner, raison pour laquelle nous voterons ce projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. Jean-Patrick Gille. Cela nous étonne ! La majorité est solide...

M. le président. La parole est à M. Claude Goasguen.

M. Claude Goasguen. Que restera-t-il de ce texte dans quelques années ?

M. Pierre Méhaignerie, *président de la commission mixte paritaire.* Bonne question !

M. Claude Goasguen. Voilà la question qu'il faut se poser au moment du vote définitif, après une CMP difficile...

M. Michel Issindou. Très difficile !

M. Claude Goasguen. ...puisque le Sénat a extrapolé sur un certain nombre de points du texte que lui avait transmis l'Assemblée.

Que restera-t-il, donc, de ce texte ? Sans doute la prise en considération de la crise. Il aura eu le mérite d'adapter la formation professionnelle à l'emploi – pour combien de temps ? Cela dépend de la durée de la crise. La vraie signification de votre combat, monsieur le secrétaire d'État, pour le retour de l'État dans la formation professionnelle, ne se justifie que par la crise actuelle de l'emploi. En ce sens, votre intervention était souhaitable.

Le système préconisé est-il pour autant le plus adapté à la formation professionnelle hors période de crise ? Nous sommes un certain nombre à ne pas en être sûrs. Le président de la commission des affaires sociales, ainsi que notre collègue Anciaux, ont fait remarquer que nous étions quelquefois à

contre-emploi, nous qui nous sommes battus depuis des décennies pour que la formation professionnelle soit l'œuvre de la décentralisation et en particulier de la région.

M. Jean-Patrick Gille. Eh oui !

M. Claude Goasguen. Or nous nous sommes parfois retrouvés en train de défendre le retour de l'État dans un secteur que nous reconnaissons comme définitivement acquis à la décentralisation.

M. Jean-Patrick Gille. C'est la loi !

M. Claude Goasguen. Cela s'est révélé difficile pour certains d'entre nous. Mais, encore une fois, la crise de l'emploi le justifie. Il faudra donc, dans quelques années, lorsque les problèmes se seront, je l'espère, atténués, revenir à une conception plus décentralisatrice de la formation. C'est en tout cas le souhait de beaucoup d'entre nous.

Reste que le texte apporte certains aménagements qui, en toute hypothèse, quel que soit le contexte, se révèlent utiles. Ainsi, il clarifie la situation des OPCA qui, sous des noms divers, ont été pendant des décennies un lieu où l'argent de la formation professionnelle a fondu comme neige au soleil. Nous avons en temps utile dénoncé cette évaporation. Vous y avez remédié avec l'aide des partenaires sociaux, ce qui constitue un atout remarquable.

De la même manière, vous avez entamé un travail de transparence sur les institutions de formation. Certes, notre système est bon en ce qui concerne le financement, exceptionnel même – nous sommes les seuls à le connaître en Europe –, mais s'il commence très bien, il finit très mal. Les institutions de formation n'ont pas la valeur qu'on pourrait attendre au vu de l'effort consenti par la nation à la formation professionnelle.

Or vous avez eu le courage, monsieur le secrétaire d'État, résistant à un certain nombre de pressions, de vous attaquer à cette phase essentielle. Je souhaite dès lors que vous assumiez vraiment les responsabilités que nous vous donnons et que nous donnons à la direction de la formation professionnelle. Il ne faudra pas céder à la facilité. Les fonds qu'y consacre la nation justifient, je le répète, une formation de qualité, fruit elle-même d'institutions de formation de qualité. N'hésitez donc pas à employer les mesures coercitives que nous avons suggérées ; elles sont nécessaires à l'équilibre de notre formation. Nous ne voulons plus que l'argent s'évapore au soleil de la formation professionnelle.

Je voterai l'amendement que vous proposez après les longs débats de la commission mixte paritaire.

M. Michel Issindou. Ah ? Vous avez changé d'avis ?

M. Claude Goasguen. Je veux cependant rappeler que nous sommes plusieurs à avoir lutté, pendant de nombreuses années, pour que l'apprentissage sorte du mépris dans lequel le tenait souvent l'enseignement général, voire l'enseignement technique. Aller en apprentissage, dans les années cinquante, c'était le constat d'une faillite du système éducatif : on allait en apprentissage parce qu'on ne pouvait pas aller ailleurs.

Nous avons réussi, après vingt ans de batailles, à faire de l'apprentissage une filière noble de l'enseignement. Et cette filière noble, nous y tenons, car elle repose sur un élément essentiel : la relation privilégiée de l'enseignement avec le

secteur économique. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes battus avec ardeur pour que les CFA ne redeviennent pas les centres d'apprentissage qu'ils étaient jadis.

L'amendement que vous proposez permet de réduire la période pendant laquelle l'étudiant, à la recherche d'un employeur, sera dépourvu de contrat d'apprentissage. Ce laps de temps nous inquiète parce que si l'on en abuse, c'est le retour au chiffage, à la pratique de l'apprentissage décalé.

Nous vous faisons donc confiance sur deux points essentiels : la qualité des institutions de formation, et une vigilance impitoyable sur la qualité de l'apprentissage. Ainsi le texte, en cette période de crise, vous donne des responsabilités. Il n'est d'ailleurs pas définitif : la formation professionnelle évoluera encore. Et, pour vous dire mon sentiment, j'espère qu'elle sera à nouveau décentralisée, comme c'est le cas dans tous les pays d'Europe. Nous acceptons cette parenthèse liée à la crise de l'emploi, mais nous souhaitons en revenir le plus rapidement possible à une décentralisation assumée car, pour faire plaisir aux présidents des régions, nous sommes profondément attachés à la décentralisation régionale.

Cela ferait beaucoup de peine à Pierre Méhaignerie, à Jean-Paul Anciaux, à Gérard Cherpion si nous leur disions que nous avons voulu attenter au pouvoir des régions. Loin de moi cette idée : je reste persuadé que l'avenir de la formation professionnelle est inséparable d'une vraie décentralisation définie en concertation avec l'État et les partenaires sociaux.

Pour cette raison, et parce que nous nous trouvons dans une situation exceptionnelle, le groupe UMP votera et l'amendement du Gouvernement et le projet de loi. (*Applaudissements sur de nombreux bancs du groupe UMP.*)

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

M. Michel Issindou. Je remercie M. le secrétaire d'État de s'être montré plutôt flatteur pour nous – sincèrement, dit-il – et nous en acceptons l'augure. Nous nous permettrons néanmoins de signaler ce qui ne nous semble pas acceptable dans ce texte, et qui, comme l'a dit Jean-Patrick Gille, ne nous permettra pas d'émettre un vote positif.

Sur la forme, était-il indispensable d'examiner ce texte selon la procédure d'urgence ? Je sais bien que la crise rend nécessaire une meilleure formation mais l'on utilise un peu trop souvent cette procédure. Ainsi n'avons-nous procédé qu'à une seule vraie lecture alors que le Sénat a profondément modifié le texte que nous lui avons transmis, notamment en ce qui concerne les jeunes. Nous aurions donc aimé avoir le temps de l'examiner autrement qu'au sein d'une CMP un peu rapide et ce soir même.

Le secrétaire d'État vient de nous annoncer qu'il présenterait un amendement pour revenir sur une disposition qui lui tient à cœur. Claude Goasguen a dit avec de nombreux trémolos qu'il avait changé d'avis. Telle n'a pas été son attitude en CMP et il le sait bien, M. Anciaux, présent, pourra le confirmer. M. Goasguen était le premier à dire que l'apprentissage sans maîtres d'apprentissage était une curieuse conception de l'apprentissage. Je pense que ce jour-là nous avons trouvé la bonne formule.

Le travail de la CMP a été « cassé ». on se rend compte que le travail réalisé par une CMP peut être remis en question par le Gouvernement. Certes le Règlement le permet ; reste qu'une telle attitude n'est pas très correcte.

Sur le fond, nous retrouvons les mêmes défauts qu'au mois de juillet – l'été n'a rien arrangé à ce texte. Un mot me vient à l'esprit : celui de défiance. Défiance, notamment, vis-à-vis des organismes paritaires, et des partenaires sociaux qui avaient voté un accord interprofessionnel à l'unanimité – ils étaient huit –, chose assez rare pour être relevée. Or, par le biais du fonds de sécurisation – une bonne institution en soi, qui apportera de l'argent pour former les publics qui en ont le plus besoin –, l'État, encore lui, se chargera de mettre tout le monde d'accord puisqu'il pourra, par décret, déterminer les grandes orientations dudit fonds.

La même logique prévaut, nous l'avons constaté en CMP, en ce qui concerne les OPCA, qui devront signer des contrats d'objectifs tous les trois ans avec l'État. Là encore, quel manque de confiance vis-à-vis des partenaires sociaux qui gèrent les OPCA ! Peut-être n'étaient-ils pas très bien gérés, mais on pouvait le leur signifier autrement qu'à travers le retour de l'État.

Quant aux régions – Alain Rousset va nous en parler – le texte les dépouille de leurs compétences. Comment justifier qu'il prévoie la signature d'un contrat de plan – avec tout ce que cela implique – alors même que la loi de 2004 a donné aux régions compétence pleine et entière en matière de formation tout au long de la vie ?

Sur tous ces points, on assiste à un retour en force de l'État, dans un réflexe jacobin, alors que, vous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'État, et Claude Goasguen l'a rappelé, nous sommes engagés dans un processus de décentralisation, fût-il plus ou moins bien accepté et plus ou moins parfait – la décentralisation est toute jeune. En tout cas, ce retour de l'État ne me semble pas de bon augure.

Vous avez créé un copilotage à tous les niveaux. L'État prononcera ses sentences, arbitrera entre les partenaires, les régions et les OPCA ; on ne saura pas très bien qui gouverne et, comme toujours dans ce genre de situation, un tel système risque de ne pas fonctionner.

Ensuite, vous donnez un mauvais signe au service public. Nous sommes certes parvenus, grâce à des amendements présentés en CMP, à réintroduire dans le texte la notion de service public de l'orientation, supprimée dans un premier temps. Nous verrons bien quels moyens lui seront accordés ; pour l'instant il s'agit de portails internet, dont on connaît les limites.

Reste que vous portez à l'AFPA deux mauvais coups consécutifs, l'un avant l'été et l'autre après. D'abord vous rattachez les psychologues à Pôle emploi ; puis vous donnez à l'Agence – cadeau empoisonné – un patrimoine à gérer qui va renchérir ses coûts de formation. Vous aurez beau jeu ensuite de démontrer que l'AFPA n'est pas compétitive et qu'il faut la supprimer...

Les partenaires sociaux ont proposé, il faut le reconnaître, des dispositions qui améliorent grandement ce texte. La PEO, la préparation opérationnelle à l'emploi, est une bonne mesure. La portabilité du DIF n'est pas contestée, parce qu'elle n'est pas contestable. Tout cela allait dans le bon sens.

Malgré cela, vous avez produit un texte qui n'est pas véritablement à la hauteur des enjeux. M. le secrétaire d'État a été très modeste, dans son propos liminaire, disant que ce n'était pas le grand soir de la formation continue. Le Président de la République avait tenu des propos beaucoup plus emphatiques, en disant qu'il espérait, lui, le grand soir. On voit bien que celui-ci n'aura pas lieu, en tout cas pas à travers ce texte.

Il nous importera de nous assurer que les 500 000 personnes peu qualifiées et les 200 000 chômeurs concernés trouveront bien des formations.

Ce texte aura du mal à se mettre en place, et ce, je le répète, en raison d'une gouvernance improbable. Nous nous retrouverons, et c'est d'ailleurs un motif de satisfaction, pour l'évaluer régulièrement. Nous verrons ainsi comment peut fonctionner un système plein de bonnes intentions, qui comporte parfois de bonnes mesures, et qui tente de créer une flexisécurité à la française, mais dont la gouvernance opaque risque de faire avorter un texte qui était, initialement, beaucoup plus ambitieux.

Nous voterons contre, bien entendu. (*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Rousset, dernier orateur inscrit.

M. Alain Rousset. Je veux d'abord souligner, après d'autres, la qualité de la procédure de concertation qui a précédé la discussion de ce texte. Elle a incontestablement été une réussite. Je pense notamment à l'accord national interprofessionnel, ou encore au travail du groupe Ferracci, auquel les régions ont participé avec assiduité, aux côtés des partenaires sociaux et de l'État.

Les enjeux rencontrent notre adhésion, qu'il s'agisse d'emploi et de sécurisation des parcours professionnels, d'épanouissement individuel, d'égalité des chances, de compétitivité de nos entreprises, de développement de nos territoires. Mais une question se pose : pourquoi le Gouvernement n'a-t-il pas repris à son compte l'ensemble des préconisations qui avaient fait l'objet d'un consensus ?

Certes, en ce qui concerne l'ANI, nous pouvons nous réjouir qu'un certain nombre d'avancées aient été retranscrites dans la loi : la portabilité du droit individuel à la formation ; la volonté de faire bénéficier de la formation professionnelle ceux qui en ont le plus besoin ; le bilan d'étape professionnel ; la reconnaissance d'un droit à la formation ; le rôle conforté du Conseil national.

Mais que reste-t-il du renforcement du lien entre formation et emploi ; de la mise en place d'une formation initiale différée ; de la notion de gouvernance, essentielle pour l'efficacité d'une politique publique ?

Avec d'autres, dont mon collègue Goasguen, je constate, pour la regretter, la recentralisation du dispositif. Vis-à-vis des partenaires sociaux comme des régions, ce texte manifeste un recul flagrant de la décentralisation. Je pense que même en période de crise – et c'est peut-être là le seul point sur lequel mon point de vue diffère du vôtre, cher collègue Goasguen –, il n'est pas possible à un acteur public, même décentralisé, de ne pas prendre en compte ce que tous les territoires font des enjeux de la crise.

Car nul ne peut contester l'efficacité de l'action territoriale, ni ce qu'ont apporté les régions en matière d'apprentissage. Je pense non seulement à l'augmentation du nombre d'apprentis, mais aussi à la qualité des centres d'apprentissage, qui ne sont d'ailleurs pas inscrits dans les lois de décentralisation. La législation actuelle est silencieuse sur ce point, comme sur la formation des aides-soignantes ou des infirmières. C'est certainement un des points qu'il faudrait régler, je le dis au président de la commission et au rapporteur comme au ministre.

Vous souhaitez comme moi que l'apprentissage soit traité à égalité avec la formation initiale et la formation professionnelle, avec les mêmes droits et les mêmes devoirs. Mais comment atteindre cet objectif si l'on ne sait pas qui construit quoi, qui répare quoi, qui entretient quoi? C'est tout le problème de l'AFPA, monsieur le secrétaire d'État. Nous sommes en train de parler d'actions volontaires des régions, pour lesquelles elles trouvent difficilement des partenaires. Ce qu'elles font pour la formation des aides-soignantes et des infirmières se traduit par un gouffre financier. Et pourtant, il faut bien qu'elles le fassent. Le fait que vous ayez choisi de transférer ses bâtiments à l'AFPA elle-même aura une conséquence : demain, la réhabilitation des bâtiments vétustes donnera lieu à des appels d'offres compliqués. Quand on fait une décentralisation, il faut la faire jusqu'au bout. Ne pas confier toutes les compétences est une chose. Mais, dans chaque compétence transférée, ne pas opérer ce transfert totalement en est une autre. Votre choix se traduira par des coûts que nous aurons à assumer dans quelque temps.

J'en viens à la question de l'équité. Je ne prendrai qu'un exemple. Lorsque les régions ont hérité la compétence relative aux aides-soignantes, c'était la dernière formation initiale payante en France. Elles ont fait bénéficier de cette formation des chômeurs en fin de droit et des allocataires du RMI. En Aquitaine, 1 000 personnes par an sont ainsi sorties du RMI ou du chômage. Avec qui avons-nous pu assurer la gratuité de ces formations? Avec les partenaires sociaux.

C'est pourquoi j'aurais souhaité une loi qui nous fasse avancer dans le sens de la décentralisation. Il serait bon, monsieur le secrétaire d'État, que soit créé un observatoire de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Parce que c'est là le rôle de l'État, son vrai rôle. On se « mélange les pinces » quand on veut qu'il soit à la fois ordonnateur et acteur sur le terrain. Et d'ailleurs avec quels moyens?

On donne instruction aux préfets d'envoyer les sous-préfets dans les entreprises. L'État veut ainsi redevenir opérateur. Mais avec quels moyens? Et n'est-ce pas contradictoire avec la RGPP, alors que les régions ont créé les compétences et les services?

Cet observatoire dont je vous suggère la création, monsieur le secrétaire d'État, pourrait regrouper l'État, les régions, les partenaires sociaux. Il aurait une triple tâche : une tâche d'évaluation des politiques publiques de formation ; une tâche d'impulsion ; et peut-être une tâche de réorientation. Pourquoi ne vous êtes-vous pas inspiré de ce qu'avait fait Jean-Louis Borloo il y a quelques années? Ayant créé une nouvelle taxe sur l'apprentissage – que nous avons critiquée à l'époque –, il avait décidé que l'utilisation de son produit ferait l'objet d'une contractualisation avec les régions, dans le cadre de dispositifs conjoints visant à améliorer l'apprentissage, la formation et l'insertion professionnelles. Il y avait là une piste étonnante.

Pourquoi l'État, dans ce pays jacobin, veut-il à la fois définir les normes et être un acteur territorial? Les collectivités locales ne demandent qu'à être évaluées et jugées sur leurs actions publiques, après quoi il appartient aussi à l'électeur de décider.

Sept stagiaires de la formation professionnelle sur dix retrouvent du travail. La plupart des stagiaires des CFA trouvent aussi du travail. Et il faut voir le bilan de ce qui a été fait par les territoires, ne serait-ce que la prise en compte de ces jeunes qui, sortant du système scolaire sans qualification, suivent des formations sans rémunération. Savez-vous que la

plupart des régions ont créé, pour ces jeunes, des revenus sociaux liés à la formation? Il y a là un champ de développement de l'action des régions.

J'avoue que, compte tenu des responsabilités qui sont les miennes par ailleurs, les débats qui se tiennent dans cette assemblée m'étonnent. Pourquoi l'État veut-il tout faire? Cela ne marche pas. Si cela marchait, cela se saurait.

La divergence, et peut-être la seule, que j'ai avec Claude Goasguen, c'est celle qui porte sur la question de savoir ce qu'il convient de faire en période de crise. Toutes les collectivités locales ont mis en place des actions anticycliques, des moyens supplémentaires à destination de la formation, de la réhabilitation des CFA, en partenariat avec les organisations consulaires ou les organismes sociaux. Oui, il aurait peut-être été intéressant d'insérer dans la loi un article rendant obligatoire, sous le pilotage des régions – et non sous un pilotage quelque peu informel, associant le président de la région, le préfet et le recteur –, une relation entre les partenaires sociaux et les régions. Nous y aurions gagné en termes d'efficacité des politiques publiques comme en matière d'évaluation.

J'ai aussi été très déçu que la commission mixte paritaire reprenne le texte adopté par le Sénat qui remplace le plan régional de développement des formations par le contrat de plan. C'est une régression et une source d'inefficacité. Les régions mettront en place la large concertation qu'elles ont mise en place jusqu'ici. Le préfet signera ou ne signera pas. Mais avec quels moyens? Le contrat de plan, c'est 50-50, monsieur le secrétaire d'État. Quelles sont les sommes que l'État peut engager, en face des moyens considérables que les régions mettent en œuvre? Je rappelle que le budget de la formation est le premier budget des régions.

Contractualisation? Soit. Mais alors, créons des ressources en provenance de l'État. Il n'y en a pas dans ce domaine. Et je trouve que c'est vraiment un mauvais procès fait aux collectivités locales, alors que, dans cette période de crise, c'est au contraire la confiance qui serait nécessaire, par delà les différences de sensibilité politique. Car l'État et les collectivités locales doivent œuvrer ensemble. Comme l'a rappelé Claude Goasguen, c'est ce qui se passe partout en Europe et dans les pays démocratiques.

L'État doit jouer son rôle : évaluer, piloter. Mais pour ce qui est de l'action, il faut confier aux collectivités locales un vrai rôle de chef de file.

Avec ce texte, vous aviez l'occasion, monsieur le secrétaire d'État, de définir les contours d'un service public de la formation, et même d'un service public de l'orientation, de la formation et de l'emploi. C'est en tout cas ce que j'avais compris des propos qu'avait tenus Mme Lagarde lors de l'examen de la loi sur le service public de l'emploi, lorsqu'elle avait accordé le droit à l'expérimentation sur le transfert de cette compétence aux régions.

Cette réforme passe malheureusement à côté de l'enjeu essentiel en matière de politiques publiques : quel est l'opérateur, quelle est la gouvernance? Il faudra y revenir. (*Applaudissements sur les bancs des groupes SRC et GDR.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Nous en venons au texte de la commission mixte paritaire.

Conformément à l'article 113, alinéa 3, du règlement, je vais appeler l'Assemblée à statuer d'abord sur l'amendement n°1 rectifié dont je suis saisi.

La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. Quelle est la difficulté ? Quand les apprentis reviennent de vacances, vers la mi-oût, ils commencent à nouer des contacts avec les CFA, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métier. Et ils cherchent leur entreprise. Il faut que tout soit bouclé à la fin du mois de septembre, puisque la règle veut qu'un apprenti ne puisse entrer dans un CFA que s'il a signé son contrat d'apprentissage. Par conséquent, il faut, en un mois et demi, trouver une place en apprentissage à plus de 150 000 jeunes.

Cela a des conséquences dont nous sommes tous témoins sur le terrain. Avec le succès croissant de l'alternance, les choses se sont progressivement inversées. Alors qu'auparavant, nous avions plutôt des places en apprentissage qui ne trouvaient pas preneur, nous avons maintenant plutôt des jeunes qui viennent nous demander de l'aide en nous disant qu'ils veulent faire de l'apprentissage, qu'ils sont motivés pour cela, mais qu'ils n'arrivent pas à trouver une entreprise.

Vous êtes d'ailleurs nombreux, sur tous les bancs, à m'avoir saisi au cours du mois qui vient de s'écouler, en appelant mon attention sur le cas de tel jeune qu'il fallait aider à trouver une place en entreprise.

Ce problème revêt évidemment une acuité toute particulière dans cette période de crise, puisque les entreprises ont tendance à être un peu plus frileuses, de sorte que l'on a encore plus de mal à trouver, en un mois et demi, une place à autant de jeunes.

Cette situation a inspiré diverses expérimentations. Certaines chambres de commerce et d'industrie, dans le Nord-Pas-de-Calais, les Yvelines ou en Lorraine, par exemple, ont pris le risque d'accepter des jeunes dans les CFA alors même qu'ils n'avaient pas encore signé leur contrat et de batailler ensuite pour leur trouver une place en entreprise entre le mois d'octobre et le début du mois de novembre. Les retours d'expériences que nous avons, notamment des Yvelines, indiquent qu'elles trouvent une place à 100 % des jeunes qu'elles ont pris, simplement grâce à la petite souplesse d'un mois et demi supplémentaire qu'elles se sont donnée.

Un deuxième exemple intéressera M. Gilles ou M. Issindou : c'est celui du conseil régional d'Île-de-France qui a expérimenté le même système. Dans le dispositif, ils prennent des jeunes qui n'ont pas encore trouvé leur entreprise et leur aménagent un sas grâce à un dispositif intitulé « passerelle vers l'apprentissage ». En réalité, ces jeunes sont dans le cursus du CFA, mais l'enseignement a été réorganisé de manière à leur dispenser pendant le premier mois un peu plus de cours théoriques, pour leur permettre ensuite de basculer sitôt qu'ils ont trouvé leur place en entreprise. L'inspiration est intéressante et, pour une fois, je peux le souligner.

Dernier exemple, certains CFA prennent des jeunes ayant un contrat en entreprise, mais qui commence plus tard, à la mi-novembre. C'est cette situation qui a inspiré un amendement que nous avons déposé au Sénat tendant à permettre aux CFA qui le souhaitent de prendre des jeunes et de leur laisser un délai de quatre mois pour trouver une entreprise.

Je veux être clair : il ne s'agissait en aucun cas d'orienter des jeunes en échec scolaire en direction de l'apprentissage. J'ai un CFA chez moi en Haute-Loire et, depuis des années, je me bats avec les parlementaires du département pour le soutenir

et le défendre. Je suis extrêmement attaché à l'apprentissage et je suis de ceux, au sein du Gouvernement, qui ont milité pour que le plan en faveur des jeunes comprenne d'abord des mesures dans ce domaine, parce que j'y crois plus qu'à toutes les primes qu'on peut mettre sur la table. À mon sens, la véritable autonomie pour un jeune, à un moment de sa vie où il a besoin de repères, passe par l'apprentissage, pas par une prime.

M. Jean-Paul Lecoq. C'est bien ! On va finir par être d'accord !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. À partir de ce travail, nous avons pensé qu'il y avait une piste à explorer : face à un jeune motivé qui veut se lancer dans l'apprentissage pour être ingénieur, mais qui n'a pas encore trouvé son entreprise, il fallait se donner une marge de souplesse.

Jean-Paul Anciaux et Claude Goasguen notamment, mais aussi, dans l'opposition, Jean-Patrick Gille, ont exprimé des craintes sur le risque d'avoir au sein de l'apprentissage des étudiants qui n'ont pas d'entreprise et qui vont suivre pendant trois mois une formation purement théorique. Cela pourrait dénaturer l'esprit de l'apprentissage. Nous avons été sensibles à cet avertissement. Nous avons travaillé conjointement avec Jean-Paul Anciaux, Gérard Cherpion, Pierre Méhaignerie, Claude Goasguen et pris en compte les remarques qu'ils avaient exprimées lors de la CMP pour revenir à un dispositif expérimental. S'il y a une fenêtre à ouvrir, il ne faut pas qu'elle débouche sur une fragilisation de l'apprentissage dans la durée.

Quatre points ont donc été fixés. D'abord, le dispositif repose sur le volontariat. Seuls les CFA qui le souhaitent le feront. Il est hors de question de leur imposer de prendre des étudiants et de tirer l'apprentissage vers le bas. Ensuite, la période est réduite de quatre mois, ce qui était sans doute trop long, à deux mois. Ce délai permet d'avoir une souplesse suffisante, notamment en période de crise. De plus l'expérimentation est précisément limitée à cette période de crise : ces deux mois supplémentaires sont le moyen de sauver beaucoup de jeunes qui, sans cela, resteraient sur le carreau. Enfin, une évaluation conduite avec les parlementaires – deux députés, deux sénateurs – doit permettre de dresser le bilan de l'expérience. Si celle-ci est concluante, si elle a permis de passer à une autre dimension de l'apprentissage en le sortant du carcan d'un mois et demi, on la poursuit. Si, à l'inverse, elle n'a pas permis de trouver une place en entreprise aux jeunes qui ont choisi l'apprentissage, on l'arrête et elle aura simplement eu son utilité dans la période de crise.

M. Claude Goasguen. Très bien !

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

M. Jean-Paul Anciaux. J'ai bien écouté le ministre. L'idée est généreuse, mais je persiste à douter. Nous sommes tous sensibles à la difficulté des jeunes qui, à l'automne, ne trouvent pas de contrat d'apprentissage, n'ont pas la possibilité d'intégrer des dispositifs, bien souvent d'ailleurs faute d'information. Mais pour moi l'apprentissage est extrêmement important, et il ne faut pas le dévaloriser. On a mis trop longtemps à faire de cette formation par alternance une véritable filière qui, du niveau V au niveau I, permet à des jeunes de sortir ingénieurs de l'apprentissage. Il y a d'ailleurs une école dans ma région.

Croire que l'on peut, à travers les seuls CFA, sans mobiliser les autres acteurs – chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers, Pôle emploi, missions locales... –,

répondre à la demande des jeunes pour des entreprises susceptibles de signer des contrats d'apprentissage, est généreux mais peu réaliste.

À titre personnel, j'étais tout à fait opposé à l'amendement adopté par le Sénat. Avec les modifications apportées aujourd'hui, je reste simplement très réservé, car il est vrai que les quatre points formulés par le ministre me semblent positifs. Le volontariat des CFA d'abord, car tous n'ont pas la capacité, en termes d'effectifs, de moyens et d'équipements, d'accueillir les jeunes. La réduction de la période de quatre mois à deux mois permettra de laisser moins longtemps les jeunes en déshérence dans les salles ou les cours des CFA. La durée limitée de l'expérimentation et son évaluation par un comité qui devra observer dans le détail, avoir une vision réaliste en allant vérifier sur le terrain les résultats objectifs du dispositif afin de le corriger, d'y mettre fin ou de le poursuivre, sont également utiles.

Ce texte sur la formation professionnelle n'est pas le grand soir, tout le monde l'a dit et je le dis aussi. Si plusieurs d'entre nous espéraient mieux, il marque tout de même une belle avancée et témoigne de la volonté du Gouvernement, aux côtés des partenaires sociaux signataires de l'ANI, d'aller vers plus de démocratie, plus de dialogue avec l'ensemble des forces vives. En cela, il est assez probant. Il n'empêche que je reste réservé sur cet amendement et que je serai très attentif à ce qui va se passer pour les jeunes dans les prochains mois. Néanmoins, je souhaite que vous ayez raison et qu'il puisse porter ses fruits sous forme de contrats d'apprentissage.

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

M. Gérard Cherpion, rapporteur. Qui parmi nous ne rencontre pas aujourd'hui, dans sa permanence, des jeunes désemparés qui ont la volonté de s'orienter vers cette formation mais qui, n'ayant pas de maître d'apprentissage, voient leur projet compromis ? Nous avons là une solution encadrée qui peut leur donner de l'espoir, les aider et les accompagner pendant cette période. Nous avons une responsabilité vis-à-vis d'eux : nous aussi, nous devons aller frapper à la porte des entreprises pour aider ces jeunes à trouver un employeur. L'amendement offre une solution assortie de contraintes, d'un encadrement et d'un contrôle. C'est pourquoi je le voterai. (*Applaudissements sur les bancs du groupe UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Lionnel Luca.

M. Lionnel Luca. Étant moi-même formateur quelques heures par semaine dans un CFA, je souhaite apporter un témoignage. Nous pratiquons déjà cette méthode dans le cadre de la formation en alternance, qui n'est pas l'apprentissage. Le jeune dispose d'un délai de deux mois pour trouver une entreprise – et Dieu sait si c'est plus difficile encore par les temps qui courent ! –, mais il bénéficie d'un suivi, d'une aide. On ne le laisse pas se débrouiller seul dans un milieu professionnel pas toujours averti. Il y a, en effet, un effort d'information à produire en direction des entreprises. Cet amendement est important en ce qu'il ne laisse pas les jeunes se débrouiller tout seuls.

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

M. Jean-Paul Lecoq. Monsieur le ministre, à travers cet amendement, on voit que vous avez à cœur de trouver des solutions pragmatiques à des situations de réelle souffrance de jeunes qui recherchent une entreprise. Pour les voir, je peux vous dire que ce n'est pas après les vacances, mais dès avant qu'ils commencent leurs recherches. (*Approbaton sur divers bancs.*) Ceux-là n'ont pas forcément la tête aux vacances, car

c'est une période où ils galèrent. Au mois de septembre, ils constatent qu'aucune entreprise ne leur ouvre ses portes, et ils ne frappent à nos permanences qu'après avoir cherché pendant deux mois.

Pendant la discussion, je vous ai senti attentif lorsque j'ai proposé de nous adresser à de nouvelles entreprises. Je ne parle pas des entreprises du bâtiment ou d'autres qui répondent aux appels d'offres publics qui comprennent une clause d'insertion et de formation. Ce sont souvent les premières à ouvrir leurs portes. Mais il existe des métiers qui jusqu'à présent ne sont pas concernés par l'apprentissage. Il n'est pas encore possible, par exemple, d'obtenir un BTS ou un diplôme d'ingénieur en téléphonie par cette filière. Peut-être faudrait-il mettre un peu la pression sur ces entreprises et inscrire dans nos appels d'offres de téléphonie une clause d'insertion sociale. Pourquoi ne savons-nous le faire que pour les entreprises de bâtiment et pas pour les constructeurs automobiles, les assurances ou la téléphonie ? Il faudrait que nous arrivions à peser sur ces grandes entreprises pour qu'elles accueillent des stagiaires. Ce serait le moyen d'offrir des emplois d'apprentis à de hauts niveaux de formation.

Je soutiendrai cet amendement à condition que l'on donne aux CFA, pendant cette période, les moyens d'accompagner le jeune pour démarcher les entreprises, que l'on demande au service public de l'emploi, s'il en a la possibilité – on connaît sa situation –, de mettre à leur disposition des listes d'entreprises susceptibles de travailler avec eux, et que les donneurs d'ordres publics – communes, départements, régions, État – puissent peser pour ouvrir de nouveaux postes. J'approuve votre volonté de trouver des solutions pragmatiques. Celle-ci me semble intéressante. Cela dit, si nous votons l'amendement, nous ne changerons pas de vote sur l'ensemble du texte.

M. le président. La parole est à M. Jean-Patrick Gille.

M. Jean-Patrick Gille. Je crois qu'il ne faut pas de faux débat entre nous : nous sommes tous d'accord pour faire en sorte que le plus de jeunes possible puissent accéder à l'apprentissage. La question qui se pose est pragmatique : c'est de savoir comment réussir le mieux possible, sans créer d'effets pervers ou collatéraux.

Deux précisions. D'abord la période de recherche d'entreprise n'est pas seulement d'un mois et demi. Elle commence souvent vers la fin de la période scolaire et peut durer jusqu'au mois d'octobre, voire de novembre. Ensuite il existe déjà des dispositifs, par exemple les centres d'aide à la décision, que l'on appelle bourses d'apprentissage ; j'ai mis moi-même en place des sortes de modules, de stages avec les missions locales, les organismes de formation, qui se mobilisent pour aider les jeunes les moins armés, qui n'ont pas de carnet d'adresses, à chercher une entreprise, et à faire éventuellement un peu de remise à niveau pour être au point en entrant en apprentissage. Il ne faut donc pas croire que rien n'existe.

La question posée est celle de la rémunération et des moyens de la sécuriser. Si les jeunes qui souhaitent intégrer des formations en CFA n'ont pas d'employeurs, ils ne perçoivent pas de rémunération. Tout le monde est d'accord pour garantir une rémunération aux jeunes déjà en CFA qui perdent leur employeur, afin qu'ils puissent finir leur formation. Mais est-ce que l'on peut entrer en CFA par le même système ? Je rappelle – c'est au cœur du problème – que l'apprentissage est un contrat de travail. On risque de tout brouiller : dans les CFA, des jeunes stagiaires de la formation professionnelle côtoieront d'autres jeunes sous contrat de travail.

Il y aura aussi un problème pédagogique de rythme, puisque les jeunes qui sont en alternance viennent une semaine sur trois, alors que les autres seront présents tout le temps. Que leur faire faire le reste du temps, à part les aider à chercher ?

Vous risquez donc d'instituer un apprentissage à deux vitesses et de perdre cette notion du contrat de travail.

De plus nous allons créer un vivier où les entreprises viendront chercher le « meilleur jeune ». Mais que dira-t-on à celui qui, au bout des deux mois, n'aura toujours pas trouvé d'entreprise ?

Je voudrais obtenir quelques précisions. L'amendement précise qui prend en charge la rémunération : les régions ou éventuellement l'Assedic. Mais qui prend en charge le coût pédagogique ? Les régions, j'imagine.

Le fait que la mesure soit inscrite dans la loi laisse-t-il à chaque région la liberté de choix ? Car c'est la région qui agréée ce qui serait une forme de stage et la rémunération.

Les CFA ont-ils le choix ? Vous semblez avoir répondu positivement. Mais qui va piloter l'action sur le terrain ? Je comprends votre empressement : dans ma région, la direction régionale du travail et de l'emploi a déjà convoqué tous les centres de formation, en leur expliquant qu'il faudrait dès la semaine prochaine accepter tous les jeunes qui arrivent. Il nous faut des précisions sur tous ces points.

Je reprends la question que je vous avais posée lors de votre audition : pourquoi ne pas développer les modules qui existent déjà, par Pôle-Emploi par exemple, qui dispose de financements pour les contrats d'accès à la formation, et en mobilisant les chambres consulaires, les missions locales ? Cela poserait moins de problèmes.

Dernier point, pour rejoindre ce que disait Jean-Paul Anciaux : pourquoi ne pas limiter l'expérimentation – si vous y tenez vraiment et si c'est bien une expérimentation – à quatre mois, plutôt qu'à un an, afin d'en tirer rapidement le bilan ? Il suffirait de fixer le terme au 31 janvier 2009, et non au 31 octobre 2010, pour rassurer tout le monde. Il faudrait dire clairement que, face à la crise, il y a une mobilisation exceptionnelle des CFA avec une prise de risques, mais bien préciser aux jeunes que ce n'est pas un contrat d'apprentissage qu'ils signent, mais qu'il s'agit d'une forme de stage au sein du CFA ; et on pourrait sans doute mieux sécuriser le dispositif en le limitant à quatre mois, comme vous l'aviez indiqué.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. Je voudrais d'abord remercier Lionnel Luca pour son témoignage de terrain. Il nous a confortés dans notre intuition et dans l'idée que c'est parfaitement conciliable avec le début d'une formation en alternance et praticable sur le terrain.

Je rejoins Jean-Paul Anciaux pour dire qu'il ne faut pas simplement faire cela, mais qu'il convient de mettre en place un dispositif d'accompagnement. Il faut booster les CFA, assurer un vrai accompagnement du jeune qui cherche une place en entreprise, ce qui aujourd'hui n'est pas assez fait. Il faut avoir des listings beaucoup plus complets d'entreprises susceptibles d'accueillir des jeunes.

J'ai tendance à penser que l'un et l'autre nous permettront d'avancer conjointement. Mais nous n'avons pas que ce dispositif. Il y a tout le reste à côté. Nous n'avons pas attendu. Nous avons développé 200 développeurs de

l'apprentissage supplémentaire dans les CCI, d'autres développeurs de l'apprentissage encore dans les chambres des métiers, des personnes en lien avec les CFA. Nous avançons donc en même temps sur les deux volets.

J'ai été très sensible à l'intervention de M. Lecocq. Je le remercie, car je mesure la valeur de son geste.

Je prends l'engagement de mettre en place cet accompagnement, c'est-à-dire de ne pas laisser le jeune tout seul. Cela me semble très important.

Monsieur Lecocq, vous intervenez sur ce point pour la deuxième fois dans le débat. Je souhaite que l'on réfléchisse à votre idée – je l'ai signalée à mes services – de créer en quelque sorte un label pour les entreprises qui font plus pour les apprentis et de le prendre en compte dans les marchés publics. Je la trouve très intéressante.

Nous allons tenir durant les deux mois qui viennent les ateliers de l'apprentissage, dont la responsabilité m'a été confiée. Leur mission sera de réfléchir aux obstacles au développement de l'apprentissage. Je mettrai votre proposition à l'ordre du jour.

Monsieur Gille, j'espère que votre groupe ne sera pas le seul à s'opposer à cet amendement, qui est uniquement expérimental.

Vous avez fait une petite confusion dans votre intervention sur les délais de quatre mois, deux mois et d'un an. Auparavant, c'était quatre mois, maintenant on restreint à deux mois. Nous proposons ce dispositif sur une période d'un an pour que l'on se donne de la profondeur, afin de disposer de suffisamment de temps pour avoir un retour sur l'expérience.

En clair, si un jeune devait commencer sa formation en juin, nous lui donnons jusqu'au mois d'août pour parvenir à trouver une entreprise. Il ne s'agit évidemment pas de lui donner un an pour trouver une place en entreprise, pas plus que ce n'était le cas dans le précédent amendement.

Pour le reste, la rémunération n'est pas obligatoire. Si la région souhaite la mettre en place, elle le fait. Mais là réside notre divergence de compréhension : le but n'est pas de remédier à la question de la rémunération, ...

M. Jean-Patrick Gille. C'est l'article du code du travail sur les rémunérations !

M. Laurent Wauquiez, secrétaire d'État. ... mais de veiller à ce que des jeunes qui ont choisi l'apprentissage, qui cherchent une entreprise, qui ont commencé et souhaitent s'engager dans cette voie ne se retrouvent pas au mois d'octobre, sans avoir trouvé d'entreprise. Leur année serait perdue et ils resteraient sur le bord de la route, alors qu'il s'agissait de jeunes motivés, non de jeunes en situation d'échec scolaire, non de jeunes qui tireront l'apprentissage vers le bas. Ils nous disent : « Donnez-moi ma chance, donnez-moi ma place. » Nous souhaitons leur répondre.

Le problème n'est pas de leur verser une rémunération, mais de leur donner ce petit délai qui leur permettra de trouver une entreprise.

(L'amendement n° 1 rectifié est adopté.)

M. le président. La parole est à M. Pierre Méhaignerie, président de la commission mixte paritaire

M. Pierre Méhaignerie, *président de la commission mixte paritaire*. Monsieur le ministre, avec ce texte, nous n'avons accompli que le premier pas. Tout dépendra des modalités d'application.

Comme nous avons la chance d'avoir deux rapporteurs convaincus et passionnés, je vous donne rendez-vous, monsieur le secrétaire d'État, le 10 octobre 2010, pour voir ce qui aura changé en matière de décloisonnement, de transparence, de réorientation, de courage, de remise en cause de certains systèmes de formation et aussi d'efficacité et de simplification des relations entre État et régions, de façon qu'il y ait entente sur ce point, et pour être sûrs que notre loi aura connu un aboutissement positif.

Vote sur l'ensemble

M. le président. Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi, compte tenu du texte de la commission mixte paritaire modifié par l'amendement adopté par l'Assemblée.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

4

ORDRE DU JOUR DE LA PROCHAINE SÉANCE

M. le président. Prochaine séance, aujourd'hui mercredi 14 octobre, à quinze heures :

Déclaration du Gouvernement préalable au Conseil européen et débat sur cette déclaration ;

Suite de la discussion du projet de loi ratifiant l'ordonnance portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.

La séance est levée.

(La séance est levée, le mercredi 14 octobre 2009, à zéro heure quarante.)

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

CLAUDE AZÉMA



ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu 1 an	171,30
33	Questions 1 an	118,90
83	Table compte rendu 1 an	29,40
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu 1 an	153,30
35	Questions 1 an	86,10
85	Table compte rendu 1 an	26,00
95	Table questions 1 an	18,10
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
07	Série ordinaire 1 an	894,50
	DOCUMENTS DU SÉNAT	
09	Un an	865,90

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 21 novembre 2008 publié au *Journal officiel* du 27 novembre 2008

Direction, rédaction et administration : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Renseignements documentaires : **01-40-58-79-79** – Télécopie abonnement : **01-40-58-77-57**

Prix du numéro : 2,50 €
(Fascicules compte rendu et amendements)