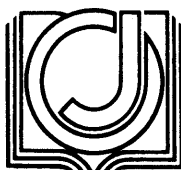


SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION,
RÉDACTION ET ADMINISTRATION
26, rue Desaix, 75727 Paris CEDEX 15.



TÉLÉPHONE :
Rens. (1) 45-75-62-31 Adm. (1) 45-78-61-39
TELEX 201176 F DIR JO PARIS

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

COMPTE RENDU INTÉGRAL

31^e SÉANCE

Séance du vendredi 28 novembre 1986

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. **Procès-verbal** (p. 5375).
2. **Retrait d'une proposition de loi** (p. 5375).
3. **Loi de finances pour 1987.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5375).

Affaires sociales et emploi

I. - Section commune et III. - Emploi

MM. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi ; Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales ; Jacques Mossion, rapporteur spécial de la commission des finances ; Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (travail) ; Jean Madelain, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (formation professionnelle).

Suspension et reprise de la séance (p. 5389)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHÉRIOUX

4. **Demande en autorisation de poursuites** (p. 5389).
5. **Candidatures à des organismes extraparlamentaires** (p. 5389).
6. **Loi de finances pour 1987.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5389).

Affaires sociales et emploi

I. - Section commune et III. - Emploi (suite)

MM. Hector Viron, Roger Husson, Marc Bœuf, Franck Sérusclat, le ministre, Jean Arthuis, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi.

Sur les crédits du titre IV (p. 5398)

Amendement n° II-21 de M. André Méric. - MM. Charles Bonifay, Jacques Oudin, au nom de la commission des finances ; le secrétaire d'Etat. - Rejet.

Le vote des crédits est réservé.

II. - Affaires sociales (p. 5399)

Mme Michèle Barzach, ministre délégué auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi, chargé de la santé et de la famille ; MM. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi, chargé de la sécurité sociale ; Jacques Oudin, rapporteur spécial de la commission des finances ; Louis Boyer, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (santé et action sociale) ; Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (sécurité sociale) ; Yves Goussebaire-Dupin, Jean-Pierre Cantegrit, Franck Sérusclat.

7. **Nominations dans des organismes extraparlamentaires** (p. 5418).

Suspension et reprise de la séance (p. 5418).

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

8. **Loi de finances pour 1987.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5418).

Affaires sociales et emploi

II. - Affaires sociales (suite) (p. 5418)

MM. Bernard Lemarié, Paul Souffrin, Mme Nelly Rodi, MM. Hubert Martin, Henri Collard, Charles Bonifay, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Richard Pouille, Georges Benedetti, Gérard Roujas, Mme le ministre délégué ; MM. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat ; le ministre.

Crédits des titres III à VI. - Adoption (p. 5437).

9. **Transmission d'un projet de loi de programme** (p. 5437).
10. **Dépôt d'une proposition de résolution** (p. 5437).
11. **Ordre du jour** (p. 5437).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER, vice-président

La séance est ouverte à dix heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

RETRAIT D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. J'ai reçu une lettre par laquelle M. Georges Lombard déclare retirer la proposition de loi tendant à accorder aux personnes employant du personnel à des tâches familiales ou ménagères un abattement pour le calcul de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (n° 529, 1985-1986), qu'il avait déposée le 9 septembre 1986 et qui avait été rattachée pour ordre à la séance du 12 août 1986.

Acte est donné de ce retrait.

3

LOI DE FINANCES POUR 1987

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1987, adopté par l'Assemblée nationale (nos 66 et 67, 1986-1987).

Affaires sociales et emploi

I. - SECTION COMMUNE ET III. - EMPLOI

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère des affaires sociales et de l'emploi : I. - Section commune et III. - Emploi.

La parole est à M. le ministre.

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, ce Gouvernement, dès son installation, a pris ses responsabilités. Sa priorité, sa nouvelle frontière même, c'est l'emploi. Pour autant, il n'a pas eu l'outrecuidance de faire des promesses ou l'imprudence d'annoncer des résultats chiffrés ou rapides. Mais il a affirmé une détermination, celle de mobiliser le pays pour l'emploi.

Le budget des affaires sociales et de l'emploi, que vos rapporteurs vont vous présenter de manière détaillée, n'est pas le seul, ni même le principal outil de cette mobilisation. Mais il est significatif de notre volonté. C'est ce que je vous propose, mesdames et messieurs les sénateurs, de vérifier aujourd'hui.

Je rappellerai donc, d'abord, que c'est l'ensemble du budget de l'Etat et, au-delà, l'action quotidienne du Gouvernement qui traduisent le plus fidèlement cette priorité à l'emploi.

M. Edouard Balladur vient ainsi de situer les dispositions fiscales du présent projet de loi de finances, notamment celles qui allègent les charges des entreprises, à la lumière de l'emploi.

Lorsque M. Bergelin développe l'emploi dans les associations sportives, lorsque M. Longuet aide les P.M.E. à créer des emplois télématiques ou lorsque M. Méhaignerie relance la construction de logements ou les infrastructures routières, ils contribuent également à cette priorité commune.

Bien évidemment, je ne saurais être en reste et, pour ma part, c'est l'ensemble de la politique sociale que j'entends ainsi définir au regard de l'emploi, justifiant ainsi l'unité du département ministériel que je dirige avec le concours précieux de Mme Barzach et de MM. Zeller et Arthuis.

Certes, cela ne signifie pas que d'autres priorités s'en trouveraient sacrifiées : Mme Barzach vous rappellera, tout à l'heure, la politique familiale du Gouvernement et développera sa politique de santé ; M. Zeller traitera ultérieurement de l'action sociale ; M. Arthuis, enfin, ne manquera pas de vous dire l'importance que le Gouvernement attache à la formation professionnelle. Ils pourront, dans le débat, revenir, à votre gré, sur tel ou tel aspect de leur traduction budgétaire.

Quant à moi, je vous parlerai de tout cela, parce que c'est aussi la politique de l'emploi.

Sans doute mettra-t-on mes propos au compte du pessimisme qui m'est parfois reproché, mais je dis simplement ce que je crois : à approche intellectuelle inchangée, à conceptions et moyens inchangés, je ne discerne pas un autre cheminement de l'emploi dans les cinq ans à venir qu'une progression - lente, au mieux - du taux de chômage en France.

La difficulté des économies à offrir des emplois en nombre suffisant est un phénomène mondial. La France le connaît, cependant, tout particulièrement. Les causes en sont bien connues.

La désorganisation du système monétaire international maintient des taux d'intérêt excessifs, nuisibles à l'investissement et, en définitive, à l'emploi. Les pays endettés restreignent leurs marchés. Or c'est précisément sur ces marchés-là que la France avait concentré ses exportations. Par ailleurs, nous n'avons pas terminé - loin s'en faut - l'assainissement de notre industrie. Or nous devons, quoi qu'il en coûte, rattraper la productivité de nos concurrents, gagner des parts de marché qui seules nous permettront de financer les emplois de demain. Nous ne pouvons pas, comme les Etats-Unis, protégés par leur monnaie, préserver l'emploi par une moindre productivité. Je doute, d'ailleurs, que les Français acceptent aisément les conséquences inévitables de cette éventuelle rétention de productivité sur leurs rémunérations.

Les services, les services financiers notamment, sont, pour leur part, à la veille d'un bouleversement de leurs effectifs. Les emplois des administrations et des collectivités ne peuvent - les gestionnaires que vous êtes le savent bien - continuer à croître.

L'heure est même souvent à la déflation. L'effectif de mon département ministériel, pour ne citer que cet exemple, est ainsi ramené à 24 790 agents, grâce, il est vrai, à la modernisation des services qu'assure un effort sans précédent d'équipement informatique et bureautique.

Enfin la T.V.A. favorise en France l'acquisition de produits au détriment de la demande de services.

Il doit être clair que le décalage entre les emplois susceptibles d'être créés dans ce contexte et la population active, c'est-à-dire la population au travail ou en attente d'activité, ne peut manquer de s'aggraver : l'I.N.S.E.E. estime ainsi que

la population active continuera d'augmenter en France, jusqu'en 1991 de près de 190 000 personnes par an. Les arrivées de jeunes sur le marché du travail l'emporteront encore sur les départs en retraite et le développement de l'activité féminine demeurera particulièrement marqué.

Dès lors que nous ne mettrions pas en œuvre des idées et des initiatives nouvelles, tous les scénarios, notamment, mesdames et messieurs les sénateurs, celui de votre service des études, convergent vers un taux de chômage supérieur à 13 p. 100, au lieu de 10,6 p. 100 aujourd'hui.

A cet égard, vous savez que nous présentons les statistiques de l'emploi de manière différente à partir de ce mois-ci. L'augmentation apparente du nombre des demandeurs d'emploi qu'elles traduisent est le prix à payer pour une information à la fois plus vraie et plus significative de l'état du marché de l'emploi.

Elle sera centrée précisément sur le taux de chômage - j'ai dit qu'il était de 10,6 p. 100, juste à la moyenne européenne - dont l'évolution est le bon critère d'appréciation de la situation.

Il serait d'ailleurs illusoire d'attendre d'une croissance forte, à supposer qu'elle soit possible, une réduction du chômage. En effet, pour accueillir dans les dix ans à venir les arrivées sur le marché de l'emploi, il faudrait créer plus de 300 000 emplois par an. Or, la France n'en a jamais créé plus de 200 000, même dans les années fastes entre 1968 et 1973.

Au mieux, si l'amélioration de la situation économique, résultat de la politique de libéralisation menée par le Gouvernement, se poursuit, le déséquilibre du marché du travail se maintiendra à un niveau beaucoup trop élevé.

Ce sont ces données, que nous n'avons pas le droit de ne pas avoir à l'esprit, qui me conduisent à vous présenter notre action selon trois lignes de conduite : permettre au secteur productif de regagner des parts de marché et de créer l'emploi de demain ; développer des activités moins productives, dans les services rendus aux personnes, en améliorant ainsi la qualité de vie des Français ; assurer la continuité entre ces activités de service et le secteur productif pour préserver l'unité de la société française.

En premier lieu, donc, notre action vise à donner aux entreprises les moyens de leur compétitivité. En effet, si nous ne faisons pas tout ce qui est en notre pouvoir pour lever les obstacles qu'elles rencontrent - *a fortiori* si ces derniers sont accrus - la pente du chômage sera d'autant plus accentuée.

C'est l'objet de l'important travail législatif auquel le Gouvernement - ma part n'y est pas mince - a déjà convié le parlement. Je lui en avais soumis les grandes lignes lors de l'examen de la loi d'habilitation économique et sociale.

Le prochain débat sur le second projet de loi relatif à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement sera l'occasion d'en faire un premier bilan. Aussi n'en parlerai-je ici que pour souligner que les engagements que j'avais pris, devant vous notamment, seront tenus intégralement.

Ainsi, en ce qui concerne la suppression de l'autorisation préalable de licenciement, le projet de loi tire les conséquences de la négociation qui, en définitive, a abouti. Tout a été mis en œuvre pour qu'il puisse être débattu, voté et promulgué avant la fin de l'année.

Ce texte reprend, comme je m'y étais engagé, les dispositions essentielles de l'accord interprofessionnel. Il sera complété, comme convenu, comme vous-mêmes l'aviez notamment souhaité, par un second texte portant amélioration du fonctionnement des juridictions prud'homales, arrêté dans le cadre de la réflexion engagée avec la garde des sceaux sur l'ensemble des problèmes posés par les juridictions du travail.

Je vous signale, au passage, que le collectif de fin d'année prévoit les crédits qui, une fois complétés pour assurer la gestion en 1987, permettront d'assurer l'informatisation des élections prud'homales.

L'ordonnance du 11 août dernier a par ailleurs levé les obstacles au recours au contrat de travail à durée déterminée et au travail temporaire et a favorisé le travail à temps partiel.

Deux ordonnances ont été prises pour favoriser la participation des salariés aux résultats et au capital des entreprises, ainsi qu'aux délibérations des conseils d'administration.

Enfin, et surtout, un avant-projet d'ordonnance sur l'aménagement du temps de travail, problème clé pour la compétitivité de nos entreprises, fait actuellement l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux.

Il s'inspire largement - je le confirme - de la proposition de loi du président Fourcade et de votre collègue M. Boyer. Il prévoit principalement un assouplissement des conditions dans lesquelles des modulations pourront intervenir. A cet effet, des accords pourront être conclus à tous les niveaux - branche, entreprise - sans hiérarchie. La réduction du temps de travail n'en sera plus la condition préalable obligatoire.

Je suis persuadé que ces dispositions seront de nature à inciter les chefs d'entreprise à exprimer toutes les possibilités d'emploi latentes, à s'adapter à l'évolution des marchés et, partant, à créer des postes de travail durables.

Elles seront suivies, une fois qu'aura été constatée clairement la volonté des partenaires sociaux de laisser l'Etat en traiter, par un projet sur les seuils sociaux, afin, au-delà des mesures déjà prises dans le collectif de printemps et dans l'ordonnance du 11 août, d'en lisser les effets.

Ces obstacles juridiques sont levés, comme on l'a vu, dans le respect des droits essentiels des salariés. D'ailleurs, les obstacles fiscaux dont se préoccupe M. Balladur ne sont pas les seuls : ceux que dresse sur notre route la question du financement de la sécurité sociale sont également déterminants.

Il convient pourtant que la sécurité sociale contribue à sa façon à l'amélioration de la situation de l'emploi. On peut bien sûr compenser les exonérations de cotisations, qui en sont le meilleur outil, par une subvention budgétaire. C'est, vous le savez, le parti qui a été retenu par le plan d'urgence pour l'emploi des jeunes - je vais ainsi au devant des préoccupations de M. Fourcade, qui se plaît souvent à souligner l'intérêt d'une fiscalisation des cotisations familiales.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Je vais y revenir !

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales. L'exonération de 25 p. 100 pour toute embauche de jeunes, valable jusqu'au 31 janvier prochain, équivaut d'ailleurs aux neuf points de cette cotisation.

Mais les masses budgétaires en cause deviennent alors considérables. Aussi, la contribution de la sécurité sociale à l'emploi n'est réaliste que si sa situation financière est assainie.

J'aborde par cette mise en garde, on l'aura compris, le dossier de la sécurité sociale. Il faut en effet la sauvegarder, disons-nous, et c'est bien là notre option fondamentale. Mais il faut la sauvegarder durablement.

Or, ce serait la précipiter vers sa fin que de répondre systématiquement à ses déséquilibres par une augmentation des cotisations pesant directement ou indirectement sur la compétitivité des entreprises, donc sur l'emploi, et partant, à terme, sur les recettes des régimes sociaux.

C'est ainsi que les explications du grave déficit de la branche vieillesse sont d'abord d'ordre structurel : les quelques 647 000 emplois salariés détruits entre 1981 et 1985 ont représenté, pour la seule année 1986, 26 milliards de francs de cotisations en moins. S'y ajoute l'arrivée à maturité du système de retraite. Certes, la situation financière des retraités s'est, de ce fait, considérablement améliorée au cours de ces dernières années et il faut s'en féliciter, mais les conséquences financières s'imposent à nous.

L'abaissement de l'âge de la retraite a, pour sa part, accéléré la crise. Son incidence représente 65 p. 100 du déficit du régime vieillesse en 1986.

Il n'y a plus à s'interroger sur le maintien de cette faculté de départ à soixante ans - qui d'ailleurs existait, pour l'essentiel, bien avant 1983 - mais il demeure que son extension n'a pas été financée. D'aucuns, il est vrai, n'ont rien appris : un ancien Premier ministre vient ainsi de déclarer que l'inquiétude soulevée à propos du régime de retraite n'était pas justifiée, car c'est, selon lui, dans quarante ans que les problèmes apparaîtront !

Or, pour résorber les déficits de 1986 et de 1987, il aurait fallu, soit créer 2 100 000 emplois supplémentaires, soit réduire le montant des pensions de plus de 10 p. 100.

Le Gouvernement, avec votre approbation, a pris des mesures immédiates de protection des retraités, par l'augmentation de 0,7 point de la cotisation vieillesse acquitée par les salariés et par une contribution de 0,4 p. 100 sur le revenu, qui, au demeurant, n'avait été supprimée par le précédent gouvernement qu'à l'approche des élections.

Le Gouvernement prendra dans les semaines qui viennent d'autres initiatives. En effet, il est désormais impératif d'adapter notre système d'assurance vieillesse.

Les propositions de la commission qu'avec M. Zeller nous avons chargée de cette réflexion devront notamment encourager la poursuite de l'activité professionnelle au-delà de soixante ans. Dans cet esprit, nous réfléchissons à un projet de loi interdisant ou limitant les clauses dites « couperet » dans les conventions collectives. De même, le projet de livret d'épargne retraite constitue une piste intéressante à explorer.

Toutefois, il convient d'éviter, autant que faire se peut, les prélèvements sur les entreprises, que le récent rapport de votre service des études, que j'évoquais à l'instant, juge pourtant inéluctables, car ils entraîneraient le régime vieillesse dans un cercle vicieux.

Ce même souci anime le Gouvernement dans son approche des problèmes de l'assurance maladie. Nous nous refusons à accroître les cotisations. L'impact de telles mesures sur l'emploi, notamment celui des jeunes ou des personnes peu qualifiées, serait en effet particulièrement négatif.

Je saisis cette occasion pour rappeler au Sénat les suites que le Gouvernement a décidé de réserver aux avis de la caisse nationale d'assurance maladie sur les propositions de rationalisation qu'il lui avait soumises - je dis bien « rationalisation » - dans la concertation.

Les enjeux de ce plan - économique, financier, mais aussi médical et humain - étant d'une tout autre ampleur que tout ce qui a pu être tenté par le passé, le Gouvernement a tenu à ce qu'en matière de sécurité sociale la concertation redevienne réalité. Ainsi les mesures que nous avons prises avec M. Zeller ont-elles été précédées de longues et fructueuses discussions et sont-elles enrichies des suggestions des gestionnaires de l'assurance maladie.

Comme l'analyse la commission des comptes de la sécurité sociale, renouée à notre initiative pour en garantir l'indépendance, la situation de l'assurance maladie est très préoccupante. Son déficit cumulé pour 1986 et 1987 devrait dépasser vingt milliards de francs. L'écart qui s'est installé entre les recettes et les dépenses fait redouter, à brève échéance, un blocage du système, son incapacité à assumer la poursuite du progrès médical ou une inégalité d'accès aux meilleurs soins, bref, l'inacceptable !

Or, l'augmentation de la part des dépenses prises en charge intégralement par l'assurance maladie, qui en dix ans est passée de 58 à 74 p. 100, traduit une dérive qui n'a plus rien à voir avec l'esprit de la sécurité sociale.

Par conséquent, il s'agit non pas de revenir sur des prestations dont le bien-fondé n'est pas contesté, mais de les remettre en ordre progressivement afin de permettre enfin aux partenaires sociaux d'assumer le rôle que, je le rappelle, les ordonnances de 1967 leur conféraient expressément et à l'ensemble des acteurs de prendre leurs responsabilités.

Je vous présenterai donc brièvement ces mesures sous quatre rubriques, en fonction de l'avis des partenaires sociaux.

Trois mesures - je le rappelle - ont été acceptées par une majorité d'entre eux.

C'est d'abord l'actualisation de la prise en charge des maladies longues et coûteuses, dont le nombre passera de vingt-cinq à trente ; l'arrêt des entrées en vingt-sixième maladie au 1^{er} janvier 1987 et son extinction au 1^{er} juillet. Il s'agit par ailleurs d'un dispositif de sauvegarde souhaité par la caisse nationale d'assurance maladie et retenu par le Gouvernement pour les cas médicalement justifiés.

De même, le Gouvernement mettra en œuvre le recentrage de l'exonération du ticket modérateur sur le seul traitement de la maladie exonérante. Le corps médical, dont la coopération est la condition de l'efficacité de cette mesure, est prêt à s'y engager, je tiens à le souligner.

Enfin, le calcul des indemnités journalières s'appuiera sur les trois derniers mois.

D'autres mesures n'ont pas été formellement rejetées par les partenaires sociaux.

La franchise postale, qui n'est plus qu'une survivance, est donc supprimée.

Le Gouvernement ne renonce pas, par ailleurs, au principe d'une généralisation de la participation des assurés pour les médicaments qui ne servent pas habituellement au traitement des maladies graves. Mais nous allons approfondir la discussion avec la caisse nationale d'assurance maladie et proposer à la commission de la transparence de réexaminer le cas de certains médicaments encore remboursés à 40 p. 100.

Enfin, nous avons décidé de supprimer l'exonération automatique pour les assurés en arrêt de travail supérieur à trois mois.

En revanche, deux mesures ont fait l'objet d'un refus clair.

Le Gouvernement a donc décidé de ne pas donner suite à sa proposition concernant la revalorisation des indemnités journalières de plus de trois mois.

De même, nous limiterons à 25 francs le forfait hospitalier, alors que nous avions envisagé de le faire passer de 23 à 31 francs. Le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social posera le principe d'une modulation de ce forfait en fonction de la nature du service ou de la durée de séjour. Cependant, nous demandons à la C.N.A.M. d'étudier le problème général de la prise en charge des frais liés à l'hospitalisation. Dans le même esprit, nous avons renoncé, conformément à la position de la caisse nationale, à prendre dans l'immédiat une mesure relative à la sommation des petits actes chirurgicaux.

Enfin, deux mesures ont été retenues qui n'avaient pas à être soumises à l'avis de la caisse.

Je rappellerai ainsi, solennellement, que l'estampillage des vignettes pharmaceutiques pour les médicaments délivrés sans prescription était déjà une obligation sanctionnée par le code de la santé ; de même, après avis favorable de la commission de la transparence et à l'image des autres pays européens, certaines vitamines ne seront plus remboursées.

Au total, ce plan de rationalisation, sur lequel M. Zeller avec qui je l'ai préparé pourra revenir, aura un impact financier direct de 9 300 millions de francs en année pleine, sans compter les effets induits que nous en attendons.

Nous sommes tous impliqués dans cette grande affaire de la sécurité sociale, administrateurs, assurés, pouvoirs publics, prescripteurs et professionnels de la santé.

L'appel à la responsabilité des prescripteurs et des fournisseurs de soins sur lequel repose ce plan s'exprime cependant de manière nouvelle.

Dans le passé - chacun s'en souvient - on a fait participer les professions de santé, soit en différant les avenants tarifaires, soit en prélevant sur leurs marges. Nous demandons à ces professions de participer à l'équilibre financier de l'assurance maladie, naturellement, par l'application de la loi et de leur déontologie.

C'est dans cet esprit que Mme Barzach et moi-même nous nous apprêtons à faire face aux échéances tarifaires que chacun attend.

Cette approche nous paraît la seule de nature à préserver les principes de la médecine libérale que la France a, jusqu'à présent, su et pu concilier avec une protection sociale généralisée, ce qui n'est pas - il faut s'en souvenir - un cas si fréquent dans le monde.

Il reste que l'hospitalisation représente plus de la moitié des dépenses de l'assurance maladie. Le budget global a eu pour résultat de freiner l'évolution des dépenses, mais ses limites et ses inconvénients - ceux de tout encadrement global - commencent à l'emporter.

C'est pourquoi notre priorité dans ce domaine va être de rendre une plus grande responsabilité aux gestionnaires, en particulier au principal financeur, en l'occurrence la sécurité sociale. Le fait marquant du budget de la santé que présentera Mme Barzach, est d'ailleurs la relance des investissements de productivité que l'augmentation et surtout l'assouplissement des conditions d'octroi des subventions vont permettre.

Face à une croissance inévitable des dépenses de santé - du fait notamment du vieillissement de la population et du progrès des techniques médicales - il faut mieux coordonner les politiques sanitaires, assouplir et ouvrir les offres de soins, mieux évaluer les actions, en même temps que réfléchir au développement des alternatives à l'hospitalisation.

J'aurai ainsi, me semble-t-il, démontré que notre action de sauvegarde de la sécurité sociale et la politique sanitaire du Gouvernement, sur laquelle reviendra Mme Barzach, étaient bien animées, elles aussi, par cette priorité que nous réservons à la création des conditions les plus favorables du développement de l'emploi. Elle se traduit d'abord par le rejet de toute charge nouvelle de nature à affaiblir la compétitivité de nos entreprises.

Nombreux parmi vous, je le sais, sont ceux qui auraient souhaité que nous ayons pu étendre ce principe aux collectivités locales et revenir sur la surcompensation démographique. Ses effets sur la caisse de retraite de leurs agents sont en effet lourds de conséquences. Le maire d'Epinal que je suis et le responsable de la sécurité sociale que je ne suis pas moins ne peuvent que regretter avec vous les événements qui ont été à l'origine de la situation dont a hérité le Gouvernement.

Mesdames et messieurs les sénateurs, quels que soient les efforts consentis, il reste cependant un effectif cumulé de chômeurs et une insuffisance annuelle de créations nettes d'emplois, qui ne peuvent être résorbés que par le développement d'activités nouvelles. Elles vont de la création d'entreprises - et, par extension, de l'accueil du premier salarié par ces entreprises - aux services ponctuels rendus aux particuliers, en passant par l'emploi dans les activités de caractère social ou périsocial.

Dans cette perspective, le budget de l'Etat - fiscalité et dépense publique - la sécurité sociale et les collectivités locales doivent se mobiliser pour soutenir toutes les initiatives.

Pour l'acquis, deux exemples me paraissent devoir être soulignés : l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises et le dispositif des travaux d'utilité collective - T.U.C. - avec notamment les développements que le Gouvernement lui donne.

Pour le futur immédiat, j'insisterai sur les perspectives offertes par les dispositions qui vous sont soumises dans cette loi de finances et dans le D.D.O.S. à venir pour les services rendus aux ménages, soit chez eux, en appui aux familles, aux handicapés ou aux personnes âgées, soit pour améliorer le service rendu par des entreprises. J'indiquerai enfin les pistes que j'explore pour développer l'emploi associatif, meilleure formulation de ce qu'on a appelé, à tort ou à raison, les « petits boulots ».

L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises est, à mon avis, doublement exemplaire, ce que traduit l'augmentation d'un tiers de la dotation inscrite à mon budget. L'indemnisation du chômeur est en effet, en l'espèce, affectée à un projet d'activité susceptible lui-même de créer l'emploi.

Je ferai tout pour qu'elle se développe. Ainsi, une aide sous forme de formation et pour la préparation de son projet sera apportée au candidat à partir du début de l'année 1987. L'instruction des dossiers lui assurera, en outre, l'appui du tissu économique local. Une disposition peu connue permet déjà aux entreprises de déduire de leur bénéfice imposable 2 p. 100 de leur chiffre d'affaires si elles le consacrent à l'es-saimage ou au soutien à des projets de création.

Sur ce modèle, une aide pour les demandeurs d'emploi non indemnisés sera mise en place pour succéder aux procédures du fonds départemental d'initiative des jeunes et aux emplois d'intérêt local.

L'exonération de cotisations sociales à laquelle l'aide ouvre droit sera assouplie, de même que l'exonération de l'impôt sur le revenu de la part de l'aide investie.

M. Zeller prépare, enfin, un dispositif de lissage des cotisations sociales dues par les entreprises débutantes, afin qu'elles ne pèsent pas sur ces moments difficiles de la vie d'une entreprise.

L'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises est, d'autre part, un bon exemple de l'utilisation active, pour l'emploi, des sommes considérables consacrées à l'indemnisation, j'allais dire, à l'indemnisation passive. C'est cette orientation que nous avons suivie en définissant des dispositifs complémentaires aux travaux d'utilité collective. Nous les maintenons, vous le savez, en les transformant : M. Arthuis, qui a beaucoup travaillé sur ce dossier, pourra vous l'expliquer. Nous offrons, en outre, la possibilité de les prolonger.

Nous proposons aussi aux collectivités ou aux associations qui les accueillent de favoriser l'insertion de chômeurs adultes indemnisés. J'ai suggéré aux gestionnaires de

l'U.N.E.D.I.C. - Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce - qu'ils les autorisent à continuer à bénéficier de leur indemnisation. C'est ce que nous avons appelé les projets d'intérêt local - P.I.L.

Enfin, dans le cadre du plan antipauvreté défini par M. Zeller, une allocation pour un travail d'intérêt local pourra être versée à des chômeurs non indemnisés, par convention avec les départements.

Cette nouvelle modalité d'action sociale, qui s'appuie sur l'emploi, est significative de notre approche. Le plan en faveur de la famille, que Mme Barzach a préparé, est un autre bon exemple de la cohérence entre les priorités du Gouvernement.

Je n'insisterai pas ici sur l'importance que revêt le renouveau de la natalité en France pour la dynamisation de son économie. Ce que j'ai dit sur l'assurance vieillesse et sur l'assurance maladie devrait normalement suffire.

Aussi les dispositions fiscales prévues dans le présent projet de loi, complétées par le projet de loi en faveur de la famille, ont-elles délibérément cet objectif.

Je ne vous étonnerai pas en signalant cependant tout particulièrement à votre attention la déduction fiscale et l'exonération des cotisations sociales prévue pour aider les familles qui font garder leurs jeunes enfants. Favorables aux familles, ces dispositions seront aussi une puissante incitation au développement de l'emploi à domicile. Aussi cette voie a-t-elle été suivie, sur proposition d'amendement parlementaire, à l'Assemblée nationale, et un dispositif similaire est-il proposé à votre approbation en faveur des personnes âgées de plus de soixante-dix ans et des handicapés. Il reprend d'ailleurs l'orientation d'une proposition de loi issue de vos rangs.

Je tiens, à cette occasion, à bien marquer que ces emplois nouveaux viendront non pas, et en aucune manière, concurrencer, mais bien compléter l'activité des associations d'aide ménagère ou d'appui aux personnes âgées et handicapées. Je suis d'ailleurs persuadé que ces associations peuvent développer l'emploi, sans charges supplémentaires pour les régimes sociaux, si un certain nombre de contraintes sont assouplies. Ce sera le second temps de notre action. J'ai demandé à M. Zeller d'étudier à cet égard les propositions de l'Union nationale des associations de soins et d'aide à domicile, que je trouve particulièrement intéressantes.

La demande est tellement supérieure aux possibilités des structures existantes et va se développer si fortement que ce risque de concurrence paraît bien faible : un million de places seulement sont offertes à 2,3 millions de demandeurs d'une garde d'enfant ; 500 000 personnes âgées seulement bénéficient d'une aide ménagère, alors qu'elles sont 2,6 millions à vivre seules, dont 1,3 million ont plus de soixante-dix ans.

D'autres secteurs méritent, dans le même esprit, une exploration : je pense notamment aux activités périscolaires.

L'amélioration du service rendu, c'est aussi l'objectif poursuivi par de nombreux secteurs professionnels qui demandent l'aménagement des régimes sociaux qui le leur interdisent en même temps que de créer des emplois. Le projet de D.D.O.S. prévoit ainsi que les porteurs de journaux pourront choisir entre une couverture sociale au titre d'ayant droit ou une cotisation sociale forfaitaire très allégée. La presse, nationale et régionale, en attend de l'activité pour 5 000 personnes.

Toutes les activités autrefois assurées par les entreprises et auxquelles elles ont dû renoncer du fait des coûts au détriment du service, activités peu qualifiées souvent, n'impliquant pas une garantie, pourraient ainsi réémerger. Elles ne viendront nullement concurrencer les entreprises établies par définition, mais s'appuieront sur elles en améliorant leur chiffre d'affaires. Elles contribueront ainsi, d'ailleurs, à résorber le travail dissimulé.

Souvent les entreprises auront à s'associer pour employer ainsi une même personne à la périphérie de leur activité. Je rappelle à cet égard que le groupement d'employeurs est une formule particulièrement adaptée à cette exigence et qu'il faut donc le promouvoir.

Autant, bien sûr, les orientations précédentes étaient simples à définir parce qu'elles reposent sur des exemples existants, autant il est difficile de cerner ce qu'ici je définirai comme les activités associatives. Peut-être un pont serait-il utile entre ces activités et les travaux d'utilité collective ou les projets d'intérêt local ?

Les associations emploient déjà près de 800 000 personnes. Leur effectif progresse de 4,5 p. 100 par an. En tant que ministre chargé de l'emploi, je suis donc intéressé par tout ce qui peut les aider à embaucher et à améliorer encore ces taux de progression. Sans doute les modalités de la taxe sur les salaires qu'elles supportent devront-elles, un jour, être revues.

De même la rationalisation des subventions de l'Etat et des collectivités locales, dont mon budget a sa part, peut elle très logiquement s'accompagner d'incitations fiscales aux apports des particuliers. Je sais que le sujet a été ici-même débattu.

Mais je me demande s'il ne faudrait pas privilégier, dans ce réexamen du financement des associations, celles qui sont nouvelles et de plus en plus nombreuses, et qui ont pour objet l'emploi et le service de voisinage. Je suis plusieurs d'entre elles à titre expérimental - qu'elles associent des demandeurs d'emploi, des offreurs d'activités ou les deux - pour les mettre en relation et pour gérer les formalités administratives.

Elles me paraissent de nature, à la fois à améliorer la vie des Français et à générer des activités. On cerne mal encore de quelle aide elles ont besoin. S'agit-il de lever quelques obstacles juridiques, tels que la réglementation du prêt de main-d'œuvre, d'élargir la palette de leurs ressources financières, d'alléger ou de simplifier les régimes sociaux, ou bien encore de généraliser les expériences réussies par une diffusion à travers toute la France ? Nous le saurons bientôt, grâce à M. Dalle, ancien président de L'Oréal, que le Gouvernement a chargé, vous le savez, d'inventorier les activités possibles et les obstacles qu'elles rencontrent.

Là encore, aucune concurrence n'est à redouter avec les entreprises de travail temporaire, par exemple, qui ne pourraient satisfaire cette demande trop clairsemée dans le temps et l'espace.

Je soulignerai cependant deux points communs de ces initiatives pour développer la qualité de vie et l'activité de chômeurs : le « blanchiment » - si vous me passez cette expression - du travail au noir, d'une part (*Sourires.*) et le rôle des collectivités locales, d'autre part.

Leur action dans le domaine social est ancienne. Leur rôle a été conforté par la décentralisation, qui amène l'Etat à se concentrer sur ce qu'il sait faire. Ainsi, comme vous le savez, la partition des services extérieurs de mon ministère prendra effet le 1^{er} janvier 1987. Elle se traduira par la prise en charge par l'Etat des dépenses de fonctionnement et d'équipement de ses propres services. Mais la dotation générale de décentralisation étant augmentée au titre des frais communs, les départements ne devraient connaître aucune diminution de ressources.

Je suis en effet persuadé, à la lumière de l'expérience, que les collectivités locales sont les mieux à même de gérer ces compétences, de manière à la fois plus efficace et plus économique. Il me paraît ainsi naturel de les associer au traitement personnalisé, à l'insertion et à la formation du demandeur d'emploi.

Ces missions - placer, insérer et former - sont à la fois indispensables à la recherche de productivité des entreprises exposées, plus que jamais, à la concurrence et nécessaires à la meilleure mise en œuvre des gisements d'activités dans les services aux personnes.

Tout d'abord, placer plus et mieux, faire en sorte que le service public de l'emploi soit en dialogue permanent avec les entreprises et à l'écoute individuelle des demandeurs d'emploi.

Déjà l'A.N.P.E. améliore chaque mois ses performances - et je le constate comme M. Jean Arthuis qui suit particulièrement ce dossier - et je salue ici les efforts et le renouveau de cet organisme. L'ordonnance en cours de préparation, et que nous comptons présenter à un tout prochain conseil des ministres, ira plus loin dans quatre directions.

Le monopole de placement évoluera vers une démultiplication, par conventions, avec des établissements publics ou des associations agréées.

Les missions locales et les P.A.I.O. - permanence d'accueil, d'information et d'orientation - dont le financement sera bien évidemment assuré en 1987, préfigurent cette démultiplication. D'autres associations pourraient rapprocher offreurs et demandeurs d'activité pour les services de voisinage ou pour la gestion des formalités administratives du premier emploi des petites et moyennes entreprises.

Je souhaite ensuite que les partenaires sociaux de l'U.N.E.D.I.C. et des Assedic acceptent un rapprochement par convention avec l'A.N.P.E. pour alléger les coûts et contribuer à une utilisation plus dynamique de l'indemnisation. A l'évidence, l'A.N.P.E. et l'U.N.E.D.I.C. s'adressent à des publics qui, pour l'essentiel, sont communs. Des efforts, que l'on pourrait appeler « synergiques », ont déjà été consentis. Il faut continuer dans cette voie.

Pour répondre au souhait de nombreux maires, je me demande, par ailleurs, si les communes ne pourraient pas être associées aux mesures d'insertion et si la liste des demandeurs d'emploi ne pourrait pas leur être utilement communiquée. A vrai dire, si je dis que je me le demande, c'est que j'ai apporté ma propre réponse à cette question et que cette réponse figure dans l'avant-projet d'ordonnance. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Enfin une plus grande liberté serait accordée aux employeurs pour diffuser les offres d'emploi. Cette réforme dont je viens d'exposer les grandes lignes peut paraître peu spectaculaire, mais elle aura, me semble-t-il, des effets importants, peut-être même fondamentaux, sur l'efficacité du placement.

A côté du placement, la formation professionnelle est le seul moyen dont nous disposons pour améliorer la compétitivité des entreprises et assurer la continuité entre le secteur productif et celui des services de vie courante.

Je rappellerai donc avec solennité l'importance que le Gouvernement tout entier - car c'est une action interministérielle par nature - attache à la formation. Notre politique en la matière suit de manière déterminée des orientations claires.

D'abord, nous considérons que l'entreprise est le lieu privilégié de la formation professionnelle. De même, nous estimons que les partenaires sociaux ainsi que les régions, qui ont, en ce domaine, une compétence de droit commun, en sont les premiers acteurs. L'Etat, pour autant, ne se désengage nullement, ce qu'atteste une progression des crédits de 6 p. 100 dans le présent budget.

L'Etat prendra également ses responsabilités dans le financement des formations en alternance, d'une part, en veillant à ce que les fonds défiscalisés soient utilisés au mieux et, d'autre part, en discutant avec les partenaires sociaux de la continuité financière du dispositif face au succès sans cesse grandissant desdites formations, du fait notamment des exonérations de charges sociales prévues dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes.

En effet, ces formations en alternance, toutes les formations en alternance, sont bien les outils privilégiés de cette politique, y compris, bien sûr, l'apprentissage, la plus ancienne de ces formules, dont la rénovation est engagée. M. Arthuis ne manquera pas d'y revenir.

Les exonérations du plan d'emploi des jeunes ont permis, chacun le sait, de multiplier les stages d'initiation par trois, si l'on compare les périodes de mai-octobre 1985 à mai-octobre 1986, les contrats d'adaptation par six et les contrats de qualification par huit. Ce dernier type de contrat est, je le crois, le plus porteur d'avenir. Il faut sans doute le simplifier. De même une réflexion sur une meilleure utilisation du stage d'initiation à la vie professionnelle est utilement engagée.

Je tiens d'ailleurs à souligner que, contrairement à ce qui se dit ici ou là, on ne constate pas, à la faveur du « plan jeunes », un effet de substitution au détriment des moins jeunes. Pour l'essentiel, en effet, les jeunes ne sont pas embauchés par les mêmes entreprises, dans les mêmes secteurs et pour les mêmes emplois que les adultes. Au surplus, les exonérations et le système de l'alternance révèlent des besoins d'embauche.

Latents dans les entreprises, ces besoins d'embauche existent. Encore faut-il, j'y reviens, que les obstacles juridiques soient levés, encore faut-il parfois, comme le dit M. Arthuis, qu'un coup de pouce soit donné pour favoriser l'acte en question.

D'ailleurs, le nombre de jeunes chômeurs diminue, tandis que celui des plus de vingt-cinq ans continue à progresser, mais à un rythme parfaitement analogue à celui des mois précédents. Donc, il ressort que, globalement, le résultat du plan d'emploi des jeunes est favorable pour l'emploi.

Cela ne signifie certes pas que la situation des chômeurs de longue durée, quelque soit leur âge, n'appelle pas très vite un dispositif adapté.

Déjà 60 000 stages leur sont réservés dans le total de 107 000 qui ont été mis en place lors de cette rentrée.

Les projets d'insertion locale, dont j'ai parlé tout à l'heure, seront aussi un instrument d'insertion utile.

Mais nous devons avoir conscience de ce que le tiers des demandeurs d'emploi sont, en France, des chômeurs de longue durée, alors qu'ils ne sont que 10 p. 100 aux Etats-Unis.

J'en conclus que, de même qu'une action spécifique était nécessaire en faveur des jeunes, dont le taux de chômage était triple de celui des adultes, il nous faut maintenant tenter de désincruster le chômage de longue durée.

Notre réflexion sur l'avenir du plan d'emploi pour les jeunes, au-delà du terme que lui a fixé l'ordonnance du 16 juillet, peut être l'occasion de cette inflexion. Je n'ai, en tout cas, pour ma part, aucun doute sur son avenir, compte tenu de son succès : 600 000 bénéficiaires à la fin d'octobre, c'est tout de même un beau résultat !

Je n'ai pas évoqué ici la formation des adultes, laissant à M. Arthuis le soin d'y revenir et de vous parler notamment de la modernisation qu'à ma demande l'A.F.P.A. a engagée.

J'indiquerai seulement que l'essentiel des actions de la délégation féminine, après l'abandon de quelques subventions, est désormais concentrée sur la formation des femmes, singulièrement sur celle des femmes qui ont interrompu une activité et souhaiteraient la reprendre.

Mais, mesdames, messieurs les sénateurs, le chômage frappe également les travailleurs étrangers en France. Aussi l'aide au retour sera-t-elle étendue à d'autres catégories de salariés que les seuls licenciés économiques. Leur retour au pays permet d'alléger le poids du chômage en France, tout en apportant audit pays un savoir-faire souvent précieux. Aussi faut-il veiller particulièrement à la qualité de cette réinsertion, et ce sera pour nous une priorité.

J'attache une telle importance à cet ensemble d'actions pour l'insertion que je crois nécessaire de répondre devant vous, mesdames, messieurs les sénateurs, à un journaliste qui a cru pouvoir affirmer que le budget de l'emploi pour les mettre en œuvre avait perdu de sa souplesse. Il s'apitoyait – la bonne âme ! – sur l'inconfort de notre situation. Je trouve le propos paradoxal, alors que je dispose à cette fin de deux provisions de plus de 7 milliards de francs, soit 10 p. 100 de mes crédits.

Dotations à répartir, elles me permettront d'ajuster, sous le contrôle du Parlement auquel j'aurai soin de rendre compte, les actions de formation et d'insertion en fonction des besoins.

Certes, il me faudra l'accord du ministre de l'économie et des finances. Mais chacun sait ici que c'est bien normal quand il s'agit de lancer des actions de plusieurs milliards de francs.

Qu'y a-t-il lieu de faire précisément pour l'emploi de voisinage, comment donner une suite plus efficace aux entreprises intermédiaires, quelle est la pédagogie la mieux adaptée à l'insertion des jeunes en difficulté ? Je vous ai dit que nous y réfléchissions. Je ne souhaite pas rester englué dans des dispositifs d'efficacité incertaine.

Aussi permettez-moi ici de rassurer le journaliste en question : je ne suis nullement en porte à faux, je me contente de gérer, du mieux que je le puis, une politique de l'emploi.

La vigueur de ce propos est à la mesure de l'importance qui s'attache, je l'ai dit, au succès de cette politique d'insertion.

J'affirme d'ailleurs que les activités de services aux personnes, sous toutes leurs formes, sont des étapes utiles dans l'insertion des jeunes, des chômeurs de longue durée ou des femmes qui souhaitent reprendre une activité.

C'est dire le peu de cas qu'il faut faire des comparaisons que certains ont faites entre ces activités et certaines activités qui pourraient être décelées dans certains pays du tiers monde.

Mais nos efforts de placement et d'insertion ne doivent pas avoir pour objectif, je le dis crûment, d'éviter une société duale – la société duale existe parce qu'il y a dualité entre ceux qui travaillent et ceux qui sont au chômage – ni ce que l'on a appelé la précarisation du marché du travail qui me paraît un faux problème car c'est plutôt une précarisation du chômage que traduisent nos efforts.

Je suis d'accord à cet égard avec un ancien ministre de l'éducation nationale – pourquoi ne pas le nommer, il s'agit de M. Chevènement – lorsqu'il déclare « Il vaut mieux tout plutôt que la marginalisation qu'entraîne le chômage. Il faut par tous les moyens susciter l'emploi. » Il ajoute : « Cela signifie accepter contrats à durée déterminée, temps partiel, interim et tous modes d'insertion sociale ». Ainsi se termine cette citation. Je tiens à le préciser car les propos qui vont suivre pourraient vous laisser croire que c'est encore lui qui s'exprime tant il est vrai que, sur certains sujets, dans ce domaine, nos vues ne sont pas si éloignées ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Ah !

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Je m'adressais au groupe socialiste, monsieur Fourcade.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. J'avais bien compris !

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Nos efforts d'insertion doivent nous permettre, au contraire, d'assurer la circulation la plus harmonieuse possible entre le secteur productif et celui des services pour la qualité de la vie, d'éviter une sédimentation dans le chômage qui gâcherait un potentiel humain dont la France a besoin, afin de protéger la société française contre des tensions dont les scénarios de l'emploi, au sens traditionnel, font clairement apparaître la menace.

J'ai le sentiment que la société française est consciente de ce défi.

J'en veux pour preuve la manière dont les récents débats sociaux ont évolué : celui de la sécurité sociale, celui de l'autorisation administrative de licenciement, celui des activités nouvelles.

La façon dont ils ont tourné a surpris beaucoup de gens. Le ton, les positions de chacun, le résultat sont nouveaux. Je renvoie cette évolution au contexte de la politique globale du Gouvernement qui est elle-même, cependant, à l'image d'un changement profond de la société.

Nous connaissons donc une période où nous pouvons avancer. Je n'insisterai pas sur les risques que nous prendrions à ne pas saisir cette occasion, car les tensions enclenchées nous interdiraient probablement ensuite de réagir. Nous reconnaissons que, malgré ces échéances, nous nous y engageons avec courage.

C'est en tout cas dans cette perspective que je suis venu, mesdames, messieurs les sénateurs, vous demander votre appui et, d'avance, je vous en remercie. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, notre système de protection sociale, sans doute l'un des meilleurs du monde, est aujourd'hui en danger.

Il est en danger, non point tant à cause des politiques menées par les pouvoirs publics depuis un certain nombre d'années qu'en raison des effets pervers qu'il génère au sein de notre économie. Les divers éléments d'une politique de protection sociale ne sont pas neutres du point de vue économique, aussi bien en raison des transferts de revenus qu'ils provoquent que des contraintes qu'ils imposent aux partenaires sociaux, notamment aux entreprises.

Or, nos entreprises, dont la compétitivité n'a cessé de se dégrader depuis – soyons larges ! – une dizaine d'années, puisque le taux de pénétration des produits étrangers sur notre marché intérieur est passé d'un peu moins de 27 p. 100 en 1975 à un peu plus de 33 p. 100 en 1985, sont confrontées à des conditions de concurrence difficiles et durables. Demain, la ratification de l'Acte unique européen par la France va renforcer cette pression de nos partenaires européens.

C'est pourquoi il m'a semblé nécessaire, à l'occasion de la discussion du vaste budget des affaires sociales et de l'emploi, et après vous avoir remercié, monsieur le ministre, des précisions et des perspectives que vous venez de nous exposer, de faire le point de la situation de notre pays et d'esquisser, moi aussi, quelques réflexions d'avenir.

Je ferai d'abord le point.

Trois aspects de notre politique sociale me paraissent aller à l'encontre des nécessités de l'heure et de demain : d'une part, le désordre du financement de notre système de protection sociale ; d'autre part, le coût inquiétant - vous l'avez vous-même souligné - de notre politique de l'emploi ; enfin, le poids excessif des charges sociales qui pèsent sur nos entreprises.

Je traiterai tout d'abord du désordre du financement de notre système de protection sociale.

Quand on sait que le budget social de la nation s'élève à près de 1 300 milliards de francs, soit le tiers du produit intérieur brut, et qu'il est donc plus élevé que le budget de l'Etat, on comprend mieux l'importance des structures de financement de ce dernier, notamment des transferts de charges, connus ou implicites, effectués sur l'économie.

Pour en rester au seul budget de la sécurité sociale, je crois qu'il faut être pénétré d'une évidence : l'évolution des prestations à un rythme supérieur à celui des cotisations, en raison des progrès de la médecine, mais aussi en raison d'une démographie moins favorable, notamment dans la branche vieillesse, crée de manière naturelle un problème d'équilibre permanent.

Or, le déficit du régime général de sécurité sociale, qui représente à lui seul 57 p. 100 des charges de sécurité sociale en France, aurait été de 20 milliards de francs cette année sans les mesures courageuses déjà prises par le Gouvernement en juin dernier, et de 37,8 milliards de francs en 1987.

Il est frappant de constater, monsieur le ministre, que ni les recettes nouvelles votées en juin dernier, qui devraient rapporter l'an prochain 12,5 à 13 milliards de francs, ni les économies, courageuses, bien négociées - je vous en donne acte - que vous avez réalisées en matière de dépenses de maladie et qui sont estimées entre 8 et 10 milliards de francs pour 1987 ne permettront de combler le déficit prévisionnel de 1987, alors même que la moitié des prestations de sécurité sociale relèvent d'un régime vieillesse qui a été fortement déséquilibré par l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite, mesure dont le coût a été estimé à 8,9 milliards de francs en 1985 et à plus de 13 milliards de francs en 1987.

Dans les comptes prospectifs que nous avons effectués au Sénat, nous constatons que, pour 1991, le déficit prévisionnel de l'ensemble des régimes de sécurité sociale, estimé à 85 milliards de francs, exigerait un surcroît de financement de 40 milliards de francs pour le régime vieillesse, d'à peu près autant pour la maladie et de 5 milliards de francs pour les régimes complémentaires.

C'est pourquoi je dis qu'en dépit de l'attachement sentimental que beaucoup manifestent en ce moment à notre régime de protection sociale, le maintien des structures actuelles de financement conduit à s'interroger sur les possibilités réelles de le conserver au niveau qui est le sien à l'heure actuelle, alors même que notre politique de l'emploi, comme vous l'avez dit, est profondément perturbée du fait du poids croissant des dépenses liées au chômage.

En effet - et c'est la seconde source d'inquiétude que l'on peut avoir en abordant ce matin le débat social - le coût inquiétant de notre politique de l'emploi, fortement aggravé par les 647 000 emplois perdus de 1981 à 1985, pose problème pour l'avenir.

Comme vous venez de le dire, monsieur le ministre, ces 647 000 emplois perdus représentent un manque à gagner, en année pleine, de 26 milliards de francs pour le régime général, dont 9 milliards de francs pour la seule branche vieillesse. Si l'on ajoute les pertes en matière de fiscalité directe et les allocations de chômage, on constate que le coût total du chômage est ainsi passé de 155 milliards de francs en 1981, soit 5 p. 100 du produit intérieur brut, à 330 milliards de francs en 1985, soit plus de 7 p. 100 de notre P.I.B.

Le problème le plus inquiétant est non pas tellement l'augmentation de la masse des dépenses, mais bien plutôt l'inversion, dans la dépense globale pour l'emploi, de la part des dépenses actives au profit de celle des dépenses inactives.

Monsieur le ministre, vous avez expliqué tout à l'heure très justement qu'il fallait réactiver un certain nombre de dépenses. Mais les chiffres sont extrêmement inquiétants.

Les dépenses dites « inactives », comme l'indemnisation du chômage ou l'incitation au retrait d'activité, qui représentaient environ un tiers de la dépense pour l'emploi au début de la crise en 1973, en représentent aujourd'hui les deux tiers, alors que les dépenses actives, notamment la formation professionnelle, qui est l'une des conditions de l'insertion professionnelle des jeunes dans le tissu industriel, ne représentent aujourd'hui que 22,8 p. 100 de cette dépense pour l'emploi.

Je crains qu'un pays qui fait ainsi porter l'essentiel de son effort financier sur les inactifs ne puisse que difficilement se situer au rang des pays qui se tournent vers l'avenir, soit par la formation de leurs jeunes, soit par l'investissement de leurs entreprises. Bien que le plan pour l'emploi des jeunes soit un progrès, je redoute qu'il ne soit pas à la hauteur du défi qu'il s'agit de relever.

J'en viens au poids excessif des charges sociales qui pèsent sur nos entreprises.

Ces charges se sont accumulées de manière sédimentaire depuis de nombreuses années et, même si nos partenaires économiques ont connu, eux aussi, une progression des prélèvements obligatoires, celle-ci a été moindre qu'en France : 42 p. 100 dans la Communauté économique européenne entre 1970 et 1985, alors que, dans le même temps, elle était malheureusement de 47 p. 100 en France. C'est ce différentiel d'augmentation par rapport à nos partenaires qui explique, bien plus que d'autres phénomènes, notre difficulté à exporter et à rester compétitifs.

Comme vous le savez, mes chers collègues, la répartition de ces prélèvements entre les ménages et les entreprises est différente pour la France et pour ses partenaires, puisque le prélèvement sur les entreprises est, chez nous, deux fois plus important qu'en République fédérale d'Allemagne et trois fois plus important qu'aux Etats-Unis, ce qui crée une nouvelle surcharge par rapport à la compétitivité.

J'avais prévu de parler de l'activité législative et réglementaire des gouvernements depuis 1981, des lois Auroux, de la réduction de la durée du travail et de l'augmentation des charges générées par l'ensemble de ces éléments ; il me suffira de dire, afin que les choses soient bien claires, qu'aujourd'hui le coût de fonctionnement de l'ensemble des institutions représentatives du personnel, s'il n'est que de 0,18 p. 100 pour les entreprises importantes, de mille salariés et plus, représente une charge supérieure à 1 p. 100 de la masse salariale pour les entreprises de moins de cinquante salariés ; cela signifie bien que notre revendication sur les seuils salariaux est toujours d'actualité et qu'il importe de la satisfaire pour éviter des rétentions à l'embauche dans les entreprises de cinquante ou de cent salariés.

Quant au carcan réglementaire qui entrave nos entreprises, à un moment où l'adaptation à la concurrence devrait être notre première règle, nous en avons d'innombrables exemples. Il faut adapter notre droit du travail à cette libéralisation de la vie économique qui s'impose. Vous avez déjà commencé à le faire - j'espère que vous continuerez - en matière d'aménagement du temps de travail. Il faut également le faire dans d'autres secteurs ; mais je crois que, en ces matières, quelques engagements de réforme ont été obtenus.

Ainsi, pour éviter de connaître, dans quelques années, un taux de chômage supérieur à 13 p. 100 de la population active - c'est votre évaluation, et elle est inquiétante - pour maintenir l'essentiel de notre régime de protection sociale et pour redonner aux entreprises la compétitivité qu'elles ont perdue, il faut entreprendre quelques réformes, que je sais difficiles et certainement impopulaires. C'est parce que je n'en vois pas toujours l'esquisse dans la loi de finances pour 1987 que je vais tenter d'en dessiner les principaux traits.

Au-delà du budget qui nous est proposé aujourd'hui, et tout en rendant hommage au Gouvernement pour les choix qu'il a effectués dans ce budget - mon soutien à la politique engagée depuis le mois de mars ne fait aucun doute - il me semble que six axes de réforme devraient être explorés, dont la plupart devront, de toute manière, faire l'objet de décisions au cours des prochaines années ; en tous cas, certaines questions devront être réglées pour pouvoir préparer dans le calme le budget de 1988.

Voyons le premier axe. Le budget social de la nation ne devrait-il pas, à l'exemple du B.A.S.P.A., devenir un budget annexe de la loi de finances ? Une telle initiative, souvent réclamée, permettrait à la représentation nationale de se prononcer par des choix clairs, dans un domaine où l'inertie des masses financières est telle qu'entre la prudence et la dérive la limite est difficile à fixer.

Est-il normal, mes chers collègues, que le budget des prestations sociales agricoles, qui ne pèse que 68 milliards de francs, soit le seul document de prévoyance sociale soumis à la délibération du Parlement - et ses crédits sont limitatifs - alors que le budget de la sécurité sociale, qui est plus important que le budget de l'Etat, n'est pas discuté et que le budget du régime général - 700 milliards de francs seulement - fait l'objet de discussions ou de conciliabules hors du Parlement ?

Dans le cadre de la philosophie que vous avez développée tout à l'heure à la tribune, monsieur le ministre, je pense que les discussions habituelles sur l'évolution du déficit et les mesures de redressement, si elles font un large appel à la politique contractuelle, sont menées dans des cercles trop restreints pour que le public n'ait pas l'impression permanente qu'il s'agit de questions purement techniques et que le comportement individuel de nos concitoyens ne doit en rien être déterminé par ces choses.

Or, en matière de sécurité sociale, rien de durable ne pourra être entrepris sans que soit développé le sens de la responsabilité de nos concitoyens ; le fait que ces problèmes essentiels d'équilibre ne soient pas discutés devant le Parlement crée, à l'heure actuelle, un sentiment de malaise.

J'en viens au deuxième axe, que vous avez évoqué. On peut s'interroger sur le maintien du financement des allocations familiales par les entreprises, alors que la politique familiale relève à l'évidence de la responsabilité de l'Etat.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Ah !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Ce deuxième axe de réforme est le seul qui permettrait d'aboutir réellement à un allègement des charges des entreprises et de manière plus efficace que la suppression de la taxe professionnelle. C'est pourquoi je suis partisan du transfert au budget de l'Etat de la charge des allocations familiales et du maintien de la taxe professionnelle, certes avec des réformes. Je crois que, dans ce domaine où la solidarité l'emporte sur l'assurance, il faudrait sans doute aller de l'avant.

Je vous rappelle que notre délégation à la planification - M. Barbier l'a indiqué au début de la discussion budgétaire - avait montré que la prise en charge par l'Etat du financement des allocations familiales avait des effets favorables tant sur le plan de la croissance de l'emploi que sur la compétitivité des entreprises. Bien entendu, il ne saurait être question de faire une réforme aussi vaste en un seul coup de baguette magique ; il est clair que tous les gens sérieux estiment qu'on ne peut s'engager dans cette voie qu'en prévoyant un étalement sur neuf ans, en transférant au budget de l'Etat un point par an...

Mme Marie-Claude Beaudeau. Qui paiera ?

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. De plus, cette opération sera liée à la réduction d'autres dépenses budgétaires et à une réforme de la fiscalité.

Monsieur le ministre, quel dommage que le Gouvernement n'ait pas saisi l'occasion du collectif de 1986 et du budget de 1987 - où il disposait des sommes nécessaires pour entreprendre cette réforme ! - pour la mettre sur les rails ! Cet allègement de charges de 9 p. 100 sur la masse salariale est le seul qui permettrait de replacer nos entreprises dans une situation comparable à celle de leurs concurrents allemands, américains ou japonais. Quel dommage que d'autres considérations aient pesé plus lourd dans la balance au moment des choix !

On ne pourra sans cesse déplorer que nos entreprises perdent des parts de marché, souhaiter que notre système de protection sociale demeure inchangé et différer les véritables réformes qui permettraient de concilier ces deux exigences. *(Très bien ! sur les travées de l'U.R.E.I.)*

Le troisième axe de réforme à explorer porte sur la séparation de la trésorerie des risques maladie, famille et vieillesse, de manière à tenir compte des évolutions propres à chaque régime et à protéger la politique familiale, en cessant d'en faire, comme depuis vingt ans, l'élément de compensation et d'amortissement entre les déficits de la branche maladie et ceux de la branche vieillesse.

J'ajoute que la séparation des ces trois risques constitue une condition préalable pour inciter les assurés sociaux à une plus grande responsabilité.

Elle doit se traduire par un renforcement de l'autonomie de gestion des caisses et par une plus grande responsabilité financière des gestionnaires.

Il s'agit là d'un préalable. Pour ce qui est de la séparation de trésorerie, j'aurais pu ajouter aux trois risques que j'ai cités les accidents du travail. En effet, monsieur le ministre, il n'est pas sain d'organiser la réduction du déficit de la sécurité sociale en faisant peser la charge des déficits du risque vieillesse et du risque maladie sur les branches accidents du travail et prestations familiales, qui sont bénéficiaires. De plus, s'il s'agit d'une politique durable, c'est dangereux.

J'en viens au quatrième axe de réforme.

Il conviendrait évidemment de renforcer la concurrence entre les différents systèmes de protection sociale complémentaire. Cela permettrait d'accroître les contributions facultatives des assurés, à un moment où la progression des cotisations ne peut pas permettre de faire face aux besoins engendrés par l'amélioration des systèmes de santé.

Il s'agit ainsi de donner une plus grande place aux mutuelles, mais aussi aux assurances privées, en ouvrant la voie au libre choix pour l'usager entre les prestataires de services de la protection sociale complémentaire.

Je regrette infiniment que, l'année dernière, lors de la discussion du projet de loi relatif à la réforme du code de la mutualité, le débat ait porté sur le point de savoir s'il fallait que les organisations de mutualité fassent plus d'action culturelle ou d'animation sociale. En fait, leur tâche consiste à contribuer davantage au financement de l'ensemble de notre système de protection sociale.

Des réformes doivent être apportées ; je sais qu'elles ne sont pas très populaires ; il faudrait cependant les annoncer clairement.

Le cinquième axe de réforme tient à la nécessaire complémentarité entre les différents secteurs de la protection sociale publique et privée, nationale ou locale, par répartition ou par capitalisation. C'est de cette voie qu'on peut attendre une plus grande souplesse et, finalement, une plus grande efficacité.

Sans analyser dans le détail toutes les voies qui s'ouvrent dans ce domaine - vous en avez exploré quelques-unes, je le reconnais, monsieur le ministre - qu'il me soit permis d'insister sur la nécessité du retrait progressif de l'Etat dans la négociation entre les secteurs public et privé de santé. On ne peut que souhaiter la fin des histoires de cartes de répartition ; l'administration ne doit pas vouloir en permanence s'occuper de tout, depuis la taille des instruments jusqu'à la manière d'administrer les soins. C'est à ce prix que nous obtiendrons un meilleur système de partage entre le secteur privé et le secteur public d'hospitalisation et de soins.

En matière de retraite, il n'est que temps de supprimer cette retraite-couperet à soixante ans qui, à l'heure actuelle, est exploitée au sein de certaines entreprises pour se débarrasser d'un certain nombre de salariés à fort salaire. L'adoption de règles plus souples de départ à la retraite, assurant un rapport satisfaisant entre la durée des cotisations, l'âge de départ et le niveau de la retraite est la seule solution qui permette de redresser les comptes de la branche vieillesse du régime général, mais aussi des régimes complémentaires. Dans quelques années, nous allons déboucher sur une crise grave des régimes complémentaires, et il est clair que des choix doivent être faits dès maintenant.

Enfin - c'est le sixième axe de la réforme - faire confiance aux individus, c'est encourager la politique contractuelle, aussi bien pour faire face à l'indemnisation du chômage que pour redonner une vitalité et un esprit d'entreprise à ceux qui sont susceptibles de créer des emplois.

Monsieur le ministre, j'ai été très frappé de tout ce que vous avez dit sur la politique d'aide aux chômeurs qui créent des entreprises, sur la politique de création d'emplois nouveaux dans le monde associatif, sur les succès que vous avez

remportés en matière de politique contractuelle dans vos négociations avec la caisse nationale d'allocations familiales, pour la politique de la famille, ou la caisse nationale d'assurance maladie, pour les réformes du régime maladie.

Il faut aller plus loin. Il faut se placer plutôt au niveau des entreprises, qui sont confrontées avec les véritables problèmes de compétitivité, qu'au niveau des branches professionnelles, qui commencent à être des structures quelque peu pesantes ; en effet, elles résultent de l'organisation générale de notre économie après la guerre.

Il convient d'introduire plus de souplesse. Certaines branches professionnelles fonctionnent bien, d'autres non. Certaines entreprises sont performantes, d'autres ne le sont pas. On peut parfois signer des accords régionaux ou départementaux, notamment pour intéresser des petites et moyennes entreprises. Pour que notre tissu industriel s'adapte aux exigences de notre temps, il faut avoir une approche beaucoup plus souple et différenciée de la politique contractuelle.

La politique contractuelle, ce n'est pas la discussion entre quelques représentants d'appareils, c'est une discussion réelle, permettant d'améliorer la compétitivité, l'organisation et le climat dans l'entreprise, le département, la région ou la branche. Il faut que la négociation soit ouverte à tous les niveaux.

Dans les prochaines années, le rétablissement des comptes sociaux dépendra largement des possibilités de notre société à faire face aux défis de la concurrence, de la bonne gestion et de la déréglementation.

Certes, les entrepreneurs et les travailleurs de ce pays sont les acteurs principaux de ce combat. Mais il revient aux pouvoirs publics et au Parlement de les aider dans ce combat. Sur ce point, rien ne peut remplacer durablement le langage de la vérité.

Il est certainement possible de rendre à la France toutes ses chances pour qu'elle aborde dans de bonnes conditions le grand marché commun prévu pour 1992. Encore faut-il inciter les Français à l'effort et leur tracer, à chaque étape, les voies de redressement qui font appel à l'initiative, à la responsabilité mais aussi au civisme et à la solidarité.

C'est parce que le budget pour 1987 me paraît aller dans la bonne direction, même s'il comporte encore quelques timidités, et parce qu'il s'apparente davantage à un budget de transition qu'à un budget d'action fondamentale sur les structures de notre société que je le soutiens. Vous comprendrez cependant qu'il n'est pas suffisant pour nous permettre de progresser vers un redressement durable de notre compétitivité.

Comme vous l'avez parfaitement expliqué dans votre exposé liminaire, monsieur le ministre, il ne peut pas y avoir de politique constructive de l'emploi sans un retour à la compétitivité et sans une ouverture acceptée et donc organisée de notre économie à l'ensemble de la concurrence internationale.

C'est parce que je constate, avec quelque tristesse, qu'il n'y a pas parfaite adéquation des objectifs annoncés et des moyens mis en œuvre que j'ai cru devoir attirer ce matin solennellement l'attention du Gouvernement sur ces différents éléments de réforme. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

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

M. Jacques Mossion, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Revenant sur la présentation adoptée en 1986, le fascicule qui retrace les crédits du ministère des affaires sociales et de l'emploi se divise en trois sections : la section commune, la section affaires sociales et la section emploi.

Ce rapport que j'ai l'honneur de présenter au nom de la commission des finances intéresse deux sections : la section commune, qui rassemble les crédits de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale, et une partie des crédits de fonctionnement des services extérieurs et la section emploi et formation professionnelle, qui comprend les crédits d'intervention en matière d'emploi, de formation professionnelle et du travail ainsi que les crédits de personnel des services extérieurs du travail et de l'emploi.

Comment évolue le marché de l'emploi ? Depuis le début de l'année, dans le domaine du travail, l'événement le plus positif est, sans nul doute, le timide raffermissement du

marché de l'emploi. Ainsi, durant le premier semestre de 1986 et pour la première fois depuis 1982, l'économie française a créé plus d'emplois salariés qu'elle n'en a perdu.

Les effectifs salariés de l'ensemble des secteurs marchands non agricoles ont augmenté de 0,1 p. 100 au cours du premier semestre. Ces performances demeurent, certes, fort modestes. Elles se traduisent par la création nette de 15 000 emplois, sur un total de 13 450 000. Toutefois, elles pourraient constituer le signe d'un renversement de la tendance enregistrée depuis 1982.

Il est cependant prématuré d'en tirer des conséquences au plan général. En effet, les salariés des secteurs marchands non agricoles ne représentent que 56 p. 100 de la population active et 62 p. 100 de la population active occupée. Or, pour l'instant, l'évolution de ces deux derniers indicateurs est encore mal connue.

En ce qui concerne le chômage, une amélioration récente succède à une forte dégradation. Les demandes d'emploi ont atteint un niveau record.

A la fin du mois d'août, 2 486 000 personnes étaient à la recherche d'un emploi à temps plein, soit une progression de 0,5 p. 100 par rapport à juillet et de 2,7 p. 100 sur un an.

Toutefois, ce mouvement semble s'être à nouveau stoppé au mois de septembre dernier.

En effet, le nombre des demandeurs d'emploi est revenu à 2 473 000 en données corrigées des variations saisonnières, soit une réduction de 0,5 p. 100 par rapport au sommet du mois d'août.

A l'évidence, cette baisse traduit l'impact sur le marché de l'emploi du plan d'urgence en faveur des jeunes qui a été arrêté au mois de juillet dernier. En effet, elle est exclusivement due à une réduction sensible de 3,2 p. 100 du nombre des chômeurs âgés de moins de vingt-cinq ans. En revanche, le nombre des chômeurs de la tranche vingt-cinq à quarante-neuf ans a continué à progresser - 1,1 p. 100 - pour atteindre 1 258 900.

Cette évolution contrastée du chômage s'accompagne cependant d'un phénomène nouveau qui fait naître quelques espoirs. En effet, depuis le mois de mars, le nombre des offres d'emploi non satisfaites s'est sensiblement redressé.

Ainsi, 39 500 offres d'emploi à temps plein et à durée indéterminée auront été déposées au cours du mois de septembre, soit 25 p. 100 de plus qu'en janvier et 28 p. 100 de plus qu'en août 1985.

Nous assistons à des métamorphoses du chômage : en effet, si le nombre des demandeurs d'emploi cesse de s'accroître, en revanche, les grandes caractéristiques de cette population évoluent très sensiblement.

La montée en puissance de l'emploi temporaire est en constante progression depuis de nombreuses années ; ce facteur représente désormais 44 p. 100 des motifs d'inscription contre 37,7 p. 100 en août 1985.

De même, la recrudescence du chômage touche de façon très inégale les différentes générations. En conséquence, la population au chômage vieillit.

La part des jeunes âgés de moins de vingt-cinq ans régresse lentement et, en août dernier, cette catégorie représentait 35,7 p. 100 de la population au chômage, soit 889 800 personnes. Par rapport à août 1985, le nombre des jeunes chômeurs a donc diminué de 2,8 p. 100.

J'ai tenu à rappeler dans mon rapport écrit le nouveau plan en faveur de l'emploi, principalement mis en œuvre par voie d'ordonnance, qui s'appuie sur une idée directrice majeure : alléger les charges et les contraintes qui pèsent sur l'embauche. Ce plan s'accompagne de trois autres mesures : tout d'abord, la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, par ailleurs, une réforme très importante des dispositions légales régissant les contrats à durée déterminée, enfin, l'allègement considérable mais provisoire des charges financières auxquelles doit faire face l'employeur lorsque l'effectif de son entreprise dépasse le seuil des dix salariés.

Comment se présente le projet de budget pour 1987 ?

Traditionnellement, la section commune rassemble les crédits de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale et une partie des crédits de fonctionnement des services extérieurs. Elle s'analyse donc comme un budget de gestion courante, peu susceptible de traduire une action volontariste du ministère des affaires sociales.

Pour 1987, les moyens inscrits à ce titre représentent 2 692 700 000 francs en crédits de paiement et 67 660 000 francs en autorisations de programme.

Par rapport à 1986, ces dotations progressent donc, en apparence, respectivement de 11,8 p. 100 et de 31 p. 100.

Dans ce contexte budgétaire rigoureux, une telle évolution peut paraître surprenante. En fait, elle s'explique pour partie par d'importants transferts de dotations. Si l'on élimine ces opérations, la progression réelle des crédits revient à 6,6 p. 100 ce qui reste cependant remarquable pour un budget ne retraçant que des moyens destinés aux services.

Les moyens des services sont placés sous le signe des transferts et de l'informatisation. La modification des structures du Gouvernement entraîne le transfert vers le budget des services généraux du Premier ministre, des crédits destinés au secrétariat d'Etat aux rapatriés, ce qui se traduit par une économie de 2 450 000 francs.

Dans un souci de rationalisation des interventions, la section commune bénéficie du transfert des moyens de fonctionnement attribués à la délégation à la condition féminine - soit 101 emplois et 36 800 000 francs - au haut comité d'études et d'information sur l'alcoolisme - 4 emplois et 2 600 000 francs - et à la délégation à la formation professionnelle - 492 emplois et 73 800 000 francs.

Les crédits de la section commune enregistrent également une petite partie des mouvements de transfert liés à la partition des directions départementales de l'action sanitaire et sociale.

Le renforcement des moyens informatiques constitue, sans nul doute, la mesure la plus importante. En effet, les crédits inscrits à ce titre passent de 149 millions de francs à 211 millions de francs, soit une augmentation de 42 p. 100.

Parallèlement, les crédits de fonctionnement courant et de matériel sont majorés de 2 p. 100.

De même, les crédits destinés à la prise en charge des objecteurs de conscience progressent de 30 millions de francs pour atteindre 150 millions de francs.

En revanche, on notera la suppression de quarante-huit nouveaux emplois.

Les dépenses en capital, elles, progressent de façon très nette, puisqu'elles augmentent de 90,7 p. 100.

Toutefois, cette évolution spectaculaire doit s'interpréter en tenant compte d'un transfert de 38 200 000 francs en provenance de la dotation globale de décentralisation et destiné à l'acquisition, la construction et l'entretien des D.D.A.S.S.

Il est clair que le Gouvernement a considéré que la section « emploi » constituait un budget prioritaire.

Dans un contexte de réduction des dépenses publiques, l'emploi et la formation professionnelle constituent, à l'évidence, une priorité. En effet, pour 1987, les crédits budgétaires consacrés à ces interventions progressent de 8,15 p. 100 pour atteindre 71 milliards de francs, dont 66,8 milliards de francs - plus 2 p. 100 - directement inscrits au titre de la section « emploi » du budget des affaires sociales et 4,28 milliards de francs intégrés dans le budget des charges communes en vue d'assurer le financement des exonérations de charges sociales accordées dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes.

S'agissant de la modernisation du service public de l'emploi, les crédits du titre III, d'un montant égal à 3 462 590 000 francs, connaissent une légère régression de 0,4 p. 100 par rapport à l'exercice précédent. De même, les dépenses en capital destinées à l'A.N.P.E. reviennent à 60 millions de francs en autorisations de programme - soit une diminution de 23,6 p. 100 - et à 53 millions de francs en crédits de paiement - soit une régression de 36,6 p. 100.

Globalement, ces moyens se trouvent répartis en trois grandes masses. La subvention à l'A.N.P.E. en 1987 - fonctionnement et équipement - s'élèvera à 2 516 170 000 francs, soit un chiffre pratiquement semblable à celui de 1986. La subvention de fonctionnement est majorée de 46 millions de francs - soit 1,9 p. 100 - la subvention d'équipement régresse de manière sensible - de 36,6 p. 100 en crédits de paiement - et les moyens destinés à l'informatique sont renforcés à hauteur de 46 millions de francs.

En contrepartie, il est possible de supprimer 171 emplois à l'A.N.P.E. et, dans le même temps, les moyens de fonctionnement courant de l'agence, hors informatique, sont majorés de 20 170 000 francs par rapport à 1986.

En ce qui concerne les services extérieurs du travail et de l'emploi, les crédits de rémunération passent de 937 700 000 francs à 896 600 000 francs. Cette évolution négative reflète les économies liées aux nouvelles suppressions de postes proposées.

Quant aux autres dépenses, elles recouvrent une série de subventions essentiellement versées à des organismes de recherche.

A travers les interventions publiques, on constate un recentrage sur les actions prioritaires. Sur un budget de 66 520 millions de francs en crédits de paiement, les interventions publiques du titre IV représentent 63 060 millions, soit pratiquement 94 p. 100 de l'ensemble des moyens inscrits à ce titre.

Au total, ce sont 67 340 millions de francs, représentant une augmentation de 6,8 p. 100, qui se trouvent mobilisés pour 1987, au titre des interventions directes de l'Etat en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

Cet effort budgétaire se trouve concentré sur la formation professionnelle. Pour 1987, l'intervention directe de l'Etat en faveur de la formation professionnelle et prévue au titre de la section « emploi » représente 17 680 millions de francs, soit 4,7 p. 100 de plus qu'en 1986.

Cette évolution est beaucoup plus remarquable si l'on tient compte de la provision de 4 280 millions de francs inscrite au budget des charges communes. Sous cette hypothèse, les crédits de la formation professionnelle progressent de 30 p. 100 en un an.

L'élément principal du budget de l'emploi pour 1987 consiste en l'inscription d'une provision de 2 840 millions de francs sur le chapitre 44-77. Il est clair que le Gouvernement souhaite disposer d'une réserve importante qu'il pourra répartir en cours de gestion et en fonction des besoins risquant d'apparaître sur certains types d'intervention.

Les actions en faveur des jeunes mobilisent 5 300 millions de francs que vient compléter la provision de 4 280 millions prévue au budget des charges communes. On relève une sensible majoration de la dotation destinée aux stages d'initiation à la vie professionnelle, qui passe de 880 millions de francs à 1 619 millions de francs et le maintien à un niveau élevé des crédits en faveur des travaux d'utilité collective - 3 570 millions de francs.

En contrepartie, les crédits destinés aux stages 16-18 ans et 18-25 ans, qui représentaient 2 260 millions de francs, et ceux afférents aux contrats emploi-formation, qui s'élevaient à 320 millions de francs, sont supprimés.

De même, le programme des entreprises intermédiaires ne sera pas poursuivi en 1987, ce qui se traduit par une économie de 100 millions de francs.

Enfin, la participation de l'Etat à des actions de rénovation et de renforcement de l'apprentissage mises en œuvre par les régions est réduite de 13 millions de francs et revient à 107 millions de francs.

Quant aux actions en faveur des adultes, pour 1987, 7 486 millions de francs sont prévus à ce titre en ce qui concerne les interventions publiques.

Toutefois, les principaux organismes intervenant dans ce domaine bénéficient également de subventions en capital pour un montant total de 264 800 000 francs en crédits de paiement, soit une augmentation de 11,9 p. 100, et de 240 500 000 francs en autorisations de programme, soit une diminution de 6 p. 100.

Le fonds de la formation professionnelle consacrera 1 936 640 000 francs à ce type d'intervention.

De même, la participation de l'Etat au financement du congé individuel de formation est réduite de 3 millions de francs et revient à 97 millions de francs.

Enfin, la dotation en capital du fonds de la formation professionnelle représente 30 millions de francs en autorisations de programme - moins 14,3 p. 100 - et 33 millions en crédits de paiement - plus 10 p. 100. Elle permettra à l'Etat d'intervenir, soit directement, soit à l'appui des financements régionaux, au bénéfice des actions prioritaires.

Les crédits prévus pour la subvention de fonctionnement de l'association pour la formation professionnelle des adultes - A.F.P.A. - s'élèveront en 1987 à 2 865 millions de francs, contre 2 752 millions de francs en 1986.

L'Etat consent un effort spécifique pour remettre à niveau les moyens de fonctionnement de l'A.F.P.A. Une mesure nouvelle de plus de 113 millions de francs est prévue à ce titre.

Le fonds national de l'emploi consacrera 1 186 480 000 francs à des actions de formation conventionnées.

En particulier, des dispositifs de formation en faveur des demandeurs d'emploi en difficulté - stages modulaires, mise à niveau - continueront pour la campagne 1986-1987 au cours de laquelle ils s'adresseront à 47 500 stagiaires.

Enfin, la dotation du fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle s'élève à 2 063 millions de francs, soit une progression de 5,1 p. 100 liée à l'évolution prévisible du produit de la T.V.A.

Les crédits inscrits au titre des actions d'incitation - 27 399 millions de francs hors formation professionnelle - permettent de financer différentes mesures : préretraite, chômage partiel, création d'emplois.

Par rapport à 1986, les moyens progressent de 2,7 p. 100, mais cette évolution d'ensemble recouvre de vastes mouvements d'ajustement. Globalement, il est possible d'isoler quatre grandes masses.

Au titre du reclassement des travailleurs handicapés, le projet de budget pour 1987 prévoit une dotation de 2 671 millions de francs, en progression de 7,1 p. 100.

Pour les conventions sociales de la sidérurgie, compte tenu de l'évolution prévisible des bénéficiaires des régimes de dispense d'activité et de cessation anticipée d'activité, il est nécessaire de prévoir un crédit de 5 291 millions de francs pour 1987, en progression de 16,5 p. 100.

S'agissant du fonds national de l'emploi, hors formation professionnelle, les moyens consacrés aux actions d'incitation à l'emploi, mais également à celles d'incitation au retrait d'activités, représentent 17 245 millions de francs, s'inscrivant ainsi en net recul - 3,1 p. 100 - par rapport à 1987.

Une telle régression s'explique par la décroissance de certains dispositifs : ainsi, les crédits afférents au chômage partiel sont réduits de 72 millions de francs.

Parallèlement, la charge des contrats de solidarité préretraite continue de se réduire. En revanche, le coût des préretraites au titre du F.N.E. ne cesse de s'accroître.

Enfin, l'aide aux demandeurs d'emploi créant ou reprenant une entreprise doit être complétée par 550 millions de francs, soit une augmentation de 37,9 p. 100. Elle s'élève désormais à 2 milliards de francs.

Enfin, le projet de budget pour 1987 propose de consacrer 17 890 millions de francs aux actions d'assistance et de solidarité à l'égard des chômeurs dans le cadre des régimes d'indemnisation relevant de sa compétence.

Essentiellement concentrées sur le fonds national du chômage, ces dotations restent pratiquement stables - moins 0,8 p. 100 - par rapport à 1986. Mais, là encore, cette stabilisation globale recouvre des situations très différentes. Ainsi, la subvention versée à la structure financière représente 11 868 millions de francs, en progression de 1,2 p. 100. En revanche, la subvention au fonds de solidarité est réduite de 110 millions de francs et revient à 5 190 millions de francs.

Enfin, on remarquera que la diminution sensible et continue des effectifs en chômage partiel autorise une réduction de 179 millions de francs des crédits inscrits à ce titre. En revanche, les actions spécifiques dans les départements d'outre-mer bénéficient de 18 millions de francs supplémentaires, justifiés par une situation de l'emploi particulièrement grave.

Quelles ont été les principales observations de la commission ?

Le marché du travail semble se raffermir. En effet, au cours du premier semestre de 1986, l'économie française a créé plus d'emplois salariés qu'elle n'en a perdus. Toutefois, cette tendance reste hésitante et se révèle largement insuffisante pour absorber l'accroissement de la population active dû aux problèmes démographiques.

En conséquence, le chômage s'est sensiblement aggravé. Au moins d'août dernier, 10,7 p. 100 de la population active se trouvait à la recherche d'un emploi. Ce phénomène, qui reste particulièrement sensible dans la population jeune, affecte également de plus en plus les adultes de vingt-cinq à quarante-neuf ans.

Pour répondre à cette situation, le Gouvernement a adopté un nouveau plan en faveur de l'emploi, qui s'organise autour de deux séries de dispositions : d'abord, des mesures spécifiques en faveur des jeunes, s'appuyant sur les formations en

alternance et sur une exonération de charges sociales patronales ; ensuite, des mesures plus générales tendant à assouplir les contraintes légales qui pèsent sur le marché de l'emploi.

Le projet de budget pour 1987 traduit fidèlement ces orientations définies par le Gouvernement dans le domaine de l'emploi, avec un effort particulièrement marqué sur les interventions « actives », telle la formation professionnelle.

En complément des crédits directement prévus pour les différents types de stage, une provision de 2 830 millions de francs permettra d'adapter l'action de l'Etat au vu des résultats enregistrés et des besoins qui pourraient naître.

Cette concentration des moyens sur les actions prioritaires s'accompagne d'économies substantielles réalisées sur des formes d'intervention dont l'impact décroît très sensiblement.

Enfin, le projet de budget pour 1987 traduit également le respect des engagements de l'Etat dans le domaine de la solidarité. A cet égard, il convient de souligner le poids particulièrement important des préretraites, qui s'élèvent à 32 200 millions de francs. Dans ces conditions, certaines mesures d'économies prévues dans le projet de budget annoncent d'ores et déjà quelques réformes dans les conditions d'attribution. Le rapporteur que je suis souhaite, toutefois, que les plus démunis ne soient pas conduits à supporter les conséquences de ces modifications réglementaires.

En conséquence, la commission des finances a décidé, à la majorité, d'adopter les crédits pour 1987 du ministère des affaires sociales et de l'emploi, titre I. - Section commune, et titre III. - Emploi. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

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

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (travail). Monsieur le président, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord louer la prudence du ministre des affaires sociales et de l'emploi, qui a fait preuve, depuis mars dernier, d'un sens de la responsabilité et de la mesure à un moment où il n'est certes pas facile d'être le ministre du chômage.

Je voudrais également lui dire que c'est la première année où, en tant que rapporteur du budget du travail et de l'emploi, j'ai reçu, en temps utile, de la part des services du travail, la totalité des informations qui m'étaient nécessaires. Je tiens ici non seulement à souligner le changement de comportement de son administration sur ce point par rapport aux années précédentes, mais encore à mettre en évidence la qualité et la précision de la documentation qui a été mise à ma disposition.

La présentation commune des moyens consacrés aux actions de l'Etat en faveur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle correspond au caractère de plus en plus imbriqué d'une politique de l'emploi qui se fonde sur une politique de formation.

C'est pourquoi, comme l'an dernier, l'avis budgétaire de la commission des affaires sociales comporte l'analyse à la fois des crédits de l'emploi et de la formation professionnelle. Mais cet avis unique continue à être présenté par deux rapporteurs. Comme l'an dernier, j'examinerai donc les crédits affectés au travail et à l'emploi et M. Jean Madelain ceux qui sont affectés à la formation professionnelle. Il me pardonnera toutefois de dire quelques mots, à titre personnel, de l'influence de la formation sur l'emploi.

L'avis que je présente s'articule autour de quatre problèmes : l'emploi et le chômage en France à l'heure actuelle ; les relations du travail ; la nouvelle politique de l'emploi et sa traduction budgétaire ; enfin, la politique de formation professionnelle et sa traduction budgétaire.

Je ne reprendrai pas ici l'analyse de la situation de l'emploi et du chômage, ni celle sur l'état des relations du travail en France à l'heure actuelle. Pour plus de détails, je vous renvoie à mon rapport écrit, où vous trouverez des tableaux complets sur l'évolution de l'emploi, sur le problème du chômage des jeunes, sur le travail à temps partiel, sur l'indemnisation du chômage ainsi que sur l'évolution des préretraites, des contrats de solidarité et sur l'évolution du chômage partiel.

En revanche, ce que je tiens essentiellement à souligner, c'est que, malgré l'inertie des masses budgétaires, les pouvoirs publics ont mis en œuvre, dès cette année, une nouvelle

politique de l'emploi qui tient compte de la nécessité de redonner aux entreprises une liberté dans la gestion de leurs effectifs et d'alléger leurs charges sociales et fiscales. Sur ce point, monsieur le ministre, vous vous êtes très largement exprimé.

Aussi, avant de procéder à une analyse des crédits du budget du travail et de l'emploi, je rappellerai d'abord les principales dispositions déjà prises par le Gouvernement dans ce sens.

La priorité en faveur de l'emploi est l'axe dominant de la politique menée par les pouvoirs publics depuis quelques mois, le Gouvernement s'étant fixé, dès sa formation, comme priorité absolue la lutte contre le chômage.

A cette fin, trois types d'actions ont déjà été mises en œuvre : dans le domaine du contrôle de l'emploi ; en faveur de l'emploi des jeunes ; enfin, dans la promotion globale de l'emploi.

En matière de contrôle de l'emploi, la loi du 3 juillet 1986, que la commission avait souhaité voir adopter rapidement compte tenu de la situation économique du pays, a apporté trois changements immédiats dans la législation du licenciement : la suppression de la procédure d'autorisation administrative préalable pour les embauches dans les douze mois qui suivent un licenciement économique ; la suppression, dans tous les cas, du contrôle par l'administration de la réalité du motif économique ; la suppression, enfin, de la consultation de l'autorité administrative sur les licenciements prononcés dans le cadre d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire.

La loi a par ailleurs précisé que le Gouvernement déposerait, avant la fin de la présente session, un projet de loi définissant, au vu des résultats de la négociation collective engagée entre les partenaires sociaux, les procédures destinées à assurer le respect des règles d'information et de consultation des représentants du personnel ainsi que l'élaboration des mesures de reclassement et d'indemnisation envisagées par l'employeur en cas de licenciement pour motif économique. Je crois pouvoir dire que cette affaire est bien engagée, si j'ai bien entendu les propos que vous avez tenus à cette tribune, monsieur le ministre.

En outre, le même projet devra définir, comme la commission l'avait d'ailleurs demandé, les modifications à apporter au droit du travail pour rester en conformité avec la directive du Conseil des communautés européennes du 17 février 1975 relative au licenciement économique, et nous savons qu'il est dans les intentions du Gouvernement de respecter totalement ces diverses procédures.

Comme vous le savez, les partenaires sociaux sont parvenus, le 20 octobre 1986, à un accord sur les nouvelles règles à mettre en place à compter du 1^{er} janvier 1987, notamment au regard des contrats de conversion, pour lesquels les pouvoirs publics assureront l'accompagnement financier nécessaire. Vous nous avez confirmé, monsieur le ministre, lors de votre audition devant la commission, que le Gouvernement prendrait la responsabilité de soutenir cet accord, qui – il faut le souligner – profitera à l'ensemble des salariés, non seulement à ceux des grandes entreprises, mais aussi à ceux des petites et moyennes entreprises.

Par ailleurs, en application de la loi d'habilitation du 2 juillet 1986 et dans le souci de favoriser l'accès des jeunes à la formation et à l'emploi, le Gouvernement a institué par ordonnance, pour la période du 1^{er} mai 1986 au 31 janvier 1987, des exonérations de charges sociales destinées à faciliter leur entrée dans les entreprises par le moyen de la formation en alternance.

Je ne reprendrai pas le détail des dispositions de ce plan, qui a d'ores et déjà fourni des résultats intéressants puisque, du 1^{er} mai au 31 octobre 1986, près de 590 000 jeunes avaient bénéficié de ces mesures.

La promotion de l'emploi ne peut cependant résulter d'une mesure unique et isolée, mais d'un ensemble de moyens destinés à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des adultes dans le tissu économique, tout en incitant les entreprises à profiter des opportunités de développement que leur offrent les marchés internationaux et intérieurs.

C'est pourquoi les pouvoirs publics ont décidé de poursuivre en 1987 les diverses actions de promotion pour l'emploi, dont la gestion relève du fonds national pour l'emploi – F.N.E. – et qui concernent essentiellement l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, les emplois d'initiative locale,

le fonds départemental pour l'initiative des jeunes, les contrats emploi-formation-production et les contrats installation-formation artisanale.

L'ensemble de ces mesures reste toutefois marginal par rapport à l'importance des besoins de création d'emplois en France, et l'on ne peut que se réjouir des mesures prises par le Gouvernement pour alléger les charges des entreprises en vue de créer un environnement favorable à l'emploi.

Je vous rappelle, mes chers collègues, que plusieurs règles fiscales et sociales ne s'appliquent aux entreprises que lorsque le nombre de leurs salariés dépasse un certain seuil. Il en résulte que les entreprises dont les effectifs se rapprochent de ces seuils préfèrent souvent ne plus embaucher, même si, paradoxalement, cette décision semble injustifiée.

En ce qui concerne le financement de la formation professionnelle et de l'effort de construction, la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986 a d'abord prévu un nouveau système, qui a pour objet de lisser le seuil de dix salariés et qui se substitue à celui résultant de la loi du 29 décembre 1982.

En matière de seuils sociaux, en application de l'ordonnance du 11 août 1986 modifiant les dispositions du code du travail relatives au contrat à durée déterminée, au travail temporaire et au travail à temps partiel, les salariés à temps partiel, quelle que soit la nature de leur contrat de travail – durée déterminée ou durée indéterminée – sont désormais pris en compte dans les effectifs au prorata de leur temps de travail dans l'entreprise. Les dispositions qui prévoyaient que les salariés dont la durée du travail était égale ou supérieure à vingt heures par semaine ou quatre-vingt-cinq heures par mois comptaient intégralement ont donc été supprimées.

De même les salariés sous contrat à durée déterminée, sous contrat de travail temporaire ou mis à disposition par une entreprise extérieure sont exclus du décompte des effectifs lorsqu'ils remplacent un salarié absent ou dont le contrat de travail est suspendu.

Il ne faut cependant pas se cacher que les institutions représentatives du personnel – délégués du personnel, comité d'entreprise et délégués syndicaux – occasionnent des charges souvent plus importantes, surtout pour les petites et moyennes entreprises. Ainsi les heures de délégation des deux institutions élues – délégués du personnel et comité d'entreprise – représentent-elles 1,06 p. 100 de la masse salariale dans les entreprises de cinquante salariés et 0,18 p. 100 dans celles de mille salariés.

On peut donc penser que le Gouvernement, comme il l'a indiqué à la commission des affaires sociales, sera amené à déposer un projet de loi pour la révision des seuils sociaux si les partenaires sociaux ne peuvent parvenir à un accord dans ce domaine.

J'en viens maintenant à l'analyse des crédits du budget de l'Etat consacrés à l'emploi pour 1987. Ils demeurent à un niveau élevé puisque, compte tenu de la provision de 4 280 millions de francs inscrite aux charges communes, les dotations pour l'emploi se situent à environ 71 milliards de francs, soit une progression de 8,4 p. 100 par rapport au budget de 1986.

Avant d'analyser plus avant le budget de l'emploi, je voudrais, pour fixer les idées, vous rappeler le coût de la politique de l'emploi et son évolution récente en France.

La dépense pour l'emploi inclut, en réalité, deux grandes masses financières : d'une part, les actions de politique de l'emploi menées par le ministère chargé de l'emploi et de la formation professionnelle, mais aussi – vous l'avez rappelé à l'instant – par les autres administrations – agriculture, aménagement du territoire, commerce et artisanat, économie et finances, industrie, jeunesse et sports... ; d'autre part, la participation des entreprises et des salariés au financement de ces mesures par le moyen de cotisations déterminées par des textes législatifs ou réglementaires, à savoir, pour l'essentiel, bien sûr, les cotisations Assedic et le 1,1 p. 100 de la formation continue.

La dépense pour l'emploi, qui englobe des subventions et des allocations, mais non le coût des mesures réglementaires comme celles qui sont relatives à la durée du travail ou aux formes du contrat de travail, recouvre sept rubriques : l'indemnisation du chômage total ; l'incitation au retrait d'activité, la préretraite notamment ; le maintien de l'emploi, c'est-à-dire les mesures de chômage partiel ; la promotion de l'emploi et la création d'emplois ; l'incitation à l'activité ; la formation professionnelle ; enfin, le fonctionnement du marché du travail, à savoir tout ce qui concerne l'A.N.P.E.

Par rapport à quelques grandeurs macro-économiques significatives, on constate que la dépense pour l'emploi, qui représentait 1,1 p. 100 du produit intérieur brut en 1974, en représentait 2,9 p. 100 en 1981 et 3,7 p. 100 en 1985.

En termes de structure, l'évolution de la dépense pour l'emploi depuis 1973 montre la part prépondérante prise par les dépenses dites inactives, comme l'indemnisation du chômage ou l'incitation au retrait d'activité, qui est passée de 34,1 p. 100 en 1973 à 66,9 p. 100 en 1985, alors que les dépenses actives, notamment la formation professionnelle, sont passées de 56,2 p. 100 à seulement 22,8 p. 100 pendant la même période.

Cette évolution ne laisse pas d'être inquiétante puisque la stabilisation à deux tiers pour l'indemnisation du chômage et les préretraites et un tiers pour la politique active de l'emploi confirme le poids du chômage sur l'économie et les entreprises.

En ajoutant au coût direct de la politique de l'emploi et au coût financier du chômage les manques à gagner relevant de ce dernier, soit en cotisations de sécurité sociale, soit en fiscalité, on aboutit, pour l'année 1985, à un total général de 330,5 milliards de francs, soit 7,1 p. 100 du produit intérieur brut contre 5,1 p. 100 en 1981.

Je n'irai pas plus avant dans cette démonstration, d'abord parce qu'elle figure dans mon rapport écrit, ensuite parce que M. le président Fourcade l'a développée dans son intervention, comme à son habitude, percutante.

Malgré tout, dans le cadre du présent budget, les dépenses actives augmentent de 15,3 p. 100.

Les deux postes les plus importants sont ceux du fonds national de l'emploi et du fonds national de chômage.

Le fonds national de l'emploi est doté pour 1987 d'un crédit de 17 240 millions de francs, en retrait de 3,1 p. 100 par rapport à 1986, ce retrait s'expliquant par la décroissance de certains dispositifs, notamment ceux du chômage partiel, des contrats de solidarité, de la réduction du temps de travail, des congés de conversion et des contrats de solidarité préretraite qui tous relevaient plus ou moins d'une politique de traitement social du chômage et qui ont terminé peu ou prou de produire leurs effets.

En revanche, les versements à l'U.N.E.D.I.C., au titre des conventions d'allocation spéciale du fonds national de l'emploi préretraite, sont majorés de 2 100 millions de francs, de telle sorte que près de 11 milliards de francs seront consacrés à ce dispositif et on peut souligner sur ce point le poids financier considérable de la politique de retrait d'activité qui a été menée par les précédents gouvernements.

Le fonds national de chômage est le deuxième poste budgétaire important puisque, hors transfert, ses dotations s'élèvent à près de 18 milliards de francs, soit un chiffre pratiquement identique à celui de 1986 malgré la progression de la subvention de l'Etat au titre de la structure financière - l'A.S.F. -, créée en 1983 comme relais financier en matière de préretraite, et qui reçoit à ce titre une subvention de 11 860 millions de francs.

Les crédits consacrés au reclassement des travailleurs handicapés progressent de 7,1 p. 100, correspondant à différents mouvements dont l'un des plus importants est l'impact, sur la garantie de ressources, de la création de 1 500 emplois supplémentaires dans les centres d'aide par le travail.

La dotation destinée au financement des conventions sociales de la sidérurgie s'établit à 5 291 millions de francs, en progression de 16,5 p. 100 compte tenu des ajustements opérés dans le dernier collectif budgétaire.

La subvention à l'A.N.P.E., de son côté, progresse de 1,9 p. 100 et se situe à 2 463 millions de francs.

Enfin, on notera la création d'une nouvelle dotation de 2 678 millions de francs au titre du fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle afin de financer les mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle, 50 millions de francs étant, en outre, réservés pour la mise en place de la parité sociale dans les départements d'outre-mer dans le cadre de la loi de programme pour l'outre-mer.

Au chapitre sur la promotion de l'emploi, on constate enfin que l'aide accordée aux chômeurs créateurs d'entreprises est maintenue à un niveau de 2 milliards de francs et on peut se réjouir de voir poursuivie une action qui a eu des

résultats positifs puisque près de 270 000 personnes en ont bénéficié entre 1979 et 1986, avec un taux de réussite de près de 70 p. 100.

C'est à ce point de mon propos que je souhaite ajouter quelques considérations personnelles.

Les entreprises connaissent actuellement des progrès technologiques fulgurants. S'ils ne concernent actuellement que les entreprises dites « de pointe », on peut raisonnablement penser que, d'ici à quinze ans, ces progrès seront généralisés et que la plus insignifiante de nos P.M.E. sera concernée.

Je donnerai, sur ce sujet, deux exemples.

Il existe actuellement 4 000 robots environ dans l'industrie française. Il y en aura 100 000 en l'an 2000, c'est-à-dire dans moins de quinze ans. Dans dix ans, chaque employé de bureau disposera d'un matériel permettant tous les types de traitement de l'information et de la communication, avec une puissance probablement 100 000 fois plus élevée que celle d'un micro-ordinateur actuel. Ces chiffres ont été tirés de l'intervention de M. Yves Lasfargue, président de I.F.G. Technologies, qui intervenait dans un colloque organisé par le C.N.R.S. et le commissariat général au plan.

Il y aura donc augmentation de la productivité et diminution du nombre des emplois. On peut en tout cas le redouter si nous ne reprenons pas des parts de marché importantes - vous y faisiez également allusion, monsieur le ministre, dans votre intervention. Mais les emplois créés ou maintenus exigeront une qualification et une polyfonctionnalité aussi bien dans les ateliers que dans les bureaux.

Il est certain qu'actuellement, alors que les entreprises pratiquent toutes une restructuration qui a pour effet d'ajuster leurs effectifs, on peut affirmer, sans risque de se tromper, que si les effectifs sont réglés en volume ils ne le sont pas en qualité.

J'assume au Sénat la responsabilité de l'animation d'un groupe d'études sur les problèmes des P.M.E. Voilà quelques jours, ce groupe a visité, comme il le fait chaque année dans une région différente, des P.M.E. dans le Jura. Le responsable d'une entreprise particulièrement performante d'environ trente-cinq personnes - c'est dire la petite taille ! - nous confiait lors de la visite qu'il n'embauche aucun ouvrier - j'insiste bien sur le terme - qui ne soit pas titulaire au minimum du bac F3.

D'où la nécessité d'une formation de base solide. Mais, au-delà encore, on constate que les entreprises n'ont plus la possibilité de faire face à leurs besoins explosifs de formation. Les hommes de fabrication sont en général - quand ils le possèdent - au niveau du C.A.P., plus souvent même en dessous.

Les technologies, les machines, les procédés évoluent avec une telle rapidité que si l'entreprise veut survivre et si les hommes ne veulent pas être techniquement dépassés, ils doivent, pour se mettre à niveau, pratiquer l'autoformation, notamment pour conduire les installations modernes de fabrication.

Cette formation, prise partie sur le temps de travail et partie sur le temps de loisir, devient une nécessité pour tous. Elle est, à mon sens, la possibilité de sauvegarder l'emploi pour l'avenir.

Si l'entrée au travail sera réservée demain aux meilleurs, à ceux qui seront aptes à mettre en œuvre les matériels modernes et performants, la sortie, c'est-à-dire la mise à la retraite, doit aussi être l'objet d'innovation.

Nous avons jusqu'à maintenant pratiqué le tout ou rien, avec arrêt brutal en fonction d'une date calendaire. Il faut permettre le cumul emploi et retraite ou une sortie progressive de l'emploi pour une entrée au même rythme dans la retraite. C'est encore un point qu'a traité M. Fourcade.

Cette formule de sortie progressive de l'emploi aurait donc pour effet de conserver l'équilibre des hommes et des entreprises, tout en permettant d'intégrer les jeunes dans des responsabilités nouvelles. En effet, rien n'est pire pour les entreprises que de perdre brutalement une part d'un savoir-faire qui, même s'il est bousculé par l'innovation technologique, fait cependant partie de la personnalité de l'entreprise et de ses moyens.

Une enquête récente, faite auprès d'un demi-million de salariés, situe l'amorce du départ aux environs de cinquante ans, tout au moins dans leur volonté. Je considère qu'il y a là, monsieur le ministre, une source d'innovation

sociale qui n'est pas à négliger et sur laquelle je souhaite que vous veuillez bien faire porter les efforts de vos services d'études.

En définitive, l'analyse des crédits budgétaires pour 1987 traduit bien la volonté du Gouvernement de redistribuer les moyens de l'Etat en faveur des dépenses actives de l'emploi, mais l'inertie des masses financières, notamment celles qui sont générées par la progression importante du chômage ces dernières années et par les mesures de traitement social de celui-ci, y compris l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite, est telle que ces réajustements ne peuvent, d'une année sur l'autre, modifier sensiblement la structure d'ensemble de la dépense pour l'emploi de la nation.

Aussi, compte tenu de ces remarques positives, votre commission des affaires sociales vous propose d'adopter les crédits du travail et de l'emploi pour 1987. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'union centriste, de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (travail et formation professionnelle). Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, complément indispensable de la politique de l'emploi, la politique de formation professionnelle bénéficie des efforts budgétaires déployés par l'Etat pour lutter contre le chômage.

Je rappellerai d'abord que trois grands intervenants concourent à l'effort de formation professionnelle : l'Etat, les régions et les entreprises.

En 1985, 945 000 stagiaires ont suivi les actions de formation financées par l'Etat, correspondant à 272 millions d'heures de stage pour une dépense globale de 13 100 millions de francs dont 7 700 millions de francs ont été consacrés au fonctionnement proprement dit des stages, 5 100 millions de francs à la rémunération des stagiaires et 300 millions de francs à l'équipement des centres. Ces dépenses de l'Etat n'incluent pas la dotation générale de décentralisation de 1 800 millions de francs versée aux régions au titre de l'apprentissage.

L'intervention de l'Etat regroupe l'ensemble des actions menées par le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale, le fonds national de l'emploi, le centre national d'enseignement à distance et l'association pour la formation professionnelle des adultes.

Quant à l'insertion professionnelle des jeunes, l'important dispositif d'aide mis en place en 1985 a été heureusement maintenu et amplifié.

La commission des affaires sociales se félicite, en particulier, de la priorité accordée aux formules de formation en alternance, découlant pour l'essentiel de l'accord interprofessionnel du 26 octobre 1983, à savoir le contrat de qualification, le contrat d'adaptation à un emploi et les stages d'initiation à la vie professionnelle. Le recours à ces formules a été largement encouragé par les exonérations de cotisations sociales prévues par l'ordonnance du 16 juillet 1986.

Les résultats enregistrés à ce jour sont tout à fait significatifs et encourageants, vous l'avez rappelé tout à l'heure, monsieur le ministre.

Depuis le 1^{er} juin 1983, les régions exercent une compétence générale en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. Les crédits mis à leur disposition proviennent d'une dotation générale de décentralisation et du produit de la taxe sur les cartes grises.

Pour 1986, l'ensemble des budgets régionaux a attribué à la formation professionnelle 4 109 millions de francs, dont 1 100 millions pour l'apprentissage.

L'apprentissage apparaît comme une filière de formation particulièrement favorable à l'insertion professionnelle des jeunes. Le nombre d'apprentis de l'ordre de 220 000 demeure cependant stationnaire et même en légère baisse. La formule qui, dans notre pays et contrairement à la République fédérale d'Allemagne, intéresse principalement le secteur des métiers et des services et touche très peu l'industrie mérite d'être encouragée et développée.

Vous l'avez bien compris, monsieur le ministre : les mesures d'exonération de charges sociales découlant de l'ordonnance du 16 juillet dernier vont dans le bon sens.

Notre commission attend, en outre, avec intérêt, le dépôt du projet de loi de modernisation de l'apprentissage que vous nous avez annoncé pour la prochaine session ordinaire.

Quant à l'effort de formation des entreprises, il a atteint en 1985 un montant de l'ordre de 20 100 millions de francs, ce qui représente un taux de participation de 2,25 p. 100 contre 2,17 p. 100 l'année précédente, pour une obligation légale toujours fixée à 1,10 p. 100 des salaires. Comme les années antérieures, on constate que ce sont les entreprises les plus importantes qui consacrent à la formation des pourcentages majorés de cotisations.

Les actions de formation à l'initiative des entreprises ont concerné, en 1985, plus de 2 300 000 stagiaires, soit le quart des effectifs salariés. Toutes les catégories professionnelles en ont bénéficié, avec, toutefois, une proportion plus forte chez les agents de maîtrise et techniciens.

Il est intéressant d'avoir une vue synthétique de la part respective de chacun des grands acteurs de la formation professionnelle continue. On constate ainsi que, selon les résultats enregistrés pour 1985, pour une dépense globale de l'ordre de 36 milliards de francs, hors dotation de décentralisation, l'Etat est intervenu pour 13 100 millions de francs, soit 36 p. 100 du total, les régions pour 2 800 millions de francs, soit 8 p. 100, et les entreprises pour 20 100 millions de francs, soit 56 p. 100.

Au projet de budget pour 1987, l'ensemble des crédits traditionnellement regroupés dans l'enveloppe de la formation professionnelle passe de 17 500 millions de francs en 1986 à 18 500 millions de francs, soit un accroissement de 6 p. 100, majoration importante au regard de l'évolution de la plupart des inscriptions budgétaires.

Il faut également mentionner pour mémoire, sans les ajouter, les 4 280 millions de francs inscrits au budget des charges communes du ministère de l'économie et des finances, somme qui correspond aux exonérations des charges sociales, en cas d'embauche des jeunes en formation, ou ayant suivi une formation.

Cet effort marqué en faveur de la formation s'oriente autour de quatre axes.

Premièrement, c'est l'inscription d'une provision de 2 840 millions de francs sur le chapitre 44-77 destinée au financement d'actions spécifiques pour l'emploi et la formation qui se révéleraient nécessaires en 1987 ; c'est un élément de cette souplesse à laquelle vous avez fait allusion tout à l'heure, monsieur le ministre.

Une partie de cette dotation devrait être orientée vers le programme jeunes, afin de suppléer la disparition quasi totale des crédits afférents aux stages seize-dix-huit ans et dix-huit-vingt-cinq ans. Notre commission a pris acte du fait qu'une information sur l'utilisation de cette provision serait donnée au Parlement, à la fin du mois de juin 1987.

Deuxièmement, l'action en faveur des jeunes est de l'ordre de 5 300 millions de francs. Au nombre des opérations maintenues à un niveau élevé, figurent les travaux d'utilité collective pour 3,57 milliards de francs. On le sait, ils impliquent l'existence d'une formation qui, il faut bien le reconnaître, n'est pas toujours satisfaisante.

Il faut noter également la progression sensible des stages d'initiation à la vie professionnelle, qui passent de 880 millions de francs à 1 617 millions de francs et qui permettent le financement de 150 000 stages.

Troisièmement, les actions en faveur des adultes - notamment au titre de l'A.F.P.A., du fonds de la formation et de la promotion sociale et du fonds national de l'emploi - sont en progression de 2 p. 100 pour un montant total de 7 860 millions de francs.

Les moyens de fonctionnement de l'A.F.P.A., en particulier, progressent de 100 millions de francs, ce qui permet la poursuite de l'effort de restructuration de cet organisme et la diversification de son appareil de formation.

Enfin, la dotation de décentralisation versée aux régions pour la formation continue et l'apprentissage progressent de 5,1 p. 100, soit 101 millions de francs, et s'établit, pour 1987, à 2,063 milliards de francs.

La structure actuelle du Gouvernement comportant un secrétariat d'Etat à la formation professionnelle rattaché au ministère de l'éducation nationale, il me faut évoquer ici, en complément de cet exposé, le dispositif d'insertion profes-

sionnelle des jeunes dépendant de l'éducation nationale ; ce dernier est destiné aux élèves quittant les collèges et lycées d'enseignement professionnel, qu'ils soient diplômés ou non.

L'objectif est de toucher 60 p. 100 des jeunes qui quittent les collèges - soit 33 000 sur 55 000 - et 40 p. 100 de ceux qui quittent les lycées d'enseignement professionnel - soit 108 000 sur 270 000 - pour les aider à réussir leur insertion.

Cette action repose sur les moyens de l'éducation nationale, notamment au niveau des établissements scolaires, mais fait appel en outre aux ressources des centres d'information et d'orientation, des permanences d'accueil, d'information et d'orientation - les P.A.I.O. - et des missions locales.

Les crédits qui assurent le fonctionnement de ces dernières institutions sont maintenus pour 1987. Leur existence se justifie pour assurer l'accueil des jeunes de seize à dix-huit ans en situation d'échec et de refus scolaire et pour les inciter à reprendre une indispensable formation de base dans un cadre qui ne leur rappelle pas trop le système scolaire qu'ils ont rejeté.

En conclusion, dans le domaine de la formation professionnelle comme dans celui de l'emploi, les pouvoirs publics ont manifesté le souci de réorienter les grandes masses financières du budget des affaires sociales et de l'emploi dans le sens d'un soutien à la création d'emplois durables dans l'économie, sans que soient remises en question de manière brutale les mesures de traitement social du chômage qui manifestent, au profit des salariés victimes du ralentissement de l'activité économique, la solidarité de la nation.

Le budget qui nous est présenté reflète ainsi les engagements pris par le Gouvernement de soutenir les efforts des entreprises pour lutter contre le chômage et d'assurer aux jeunes la formation sans laquelle leur insertion professionnelle resterait impossible. C'est pourquoi la commission des affaires sociales vous propose d'adopter les crédits de la formation professionnelle pour 1987. *(Applaudissements sur les traversées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)*

M. le président. Je vous remercie, monsieur le rapporteur, d'avoir respecté votre temps de parole, et je souhaite que votre exemple soit suivi cet après-midi.

A cette heure, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux pour les reprendre à quinze heures. *(Assentiment.)*

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à douze heures cinquante, est reprise à quinze heures, sous la présidence de M. Jean Chérioux.)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHÉRIOUX, vice-président

M. le président. La séance est reprise.

4

DEMANDE EN AUTORISATION DE POURSUITES

M. le président. M. le président a reçu de M. le garde des sceaux une demande en autorisation de poursuites contre un membre du Sénat. Cette demande sera imprimée sous le n° 83 et distribuée.

Conformément à l'article 105 du règlement, elle sera renvoyée à une commission de trente membres nommés à la représentation proportionnelle des groupes.

La prochaine conférence des présidents fixera la date de nomination en séance publique de cette commission.

5

CANDIDATURES A DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. Je rappelle que M. le ministre chargé des relations avec le Parlement a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation de ses représentants au sein de trois organismes extraparlamentaires.

★ ★

La commission des lois présente les candidatures de M. Christian Bonnet comme membre titulaire du comité des finances locales, de MM. Pierre Schiélé et Germain Authié comme membres du Conseil national des services publics départementaux et communaux, et de M. Michel Rufin au sein du conseil supérieur de l'adoption.

Ces candidatures sont été affichées.

Elles seront ratifiées, s'il n'y a pas d'opposition, dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

6

LOI DE FINANCES POUR 1987

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1987, adopté par l'Assemblée nationale (nos 66 et 67, 1986-1987).

Affaires sociales et emploi

I. - SECTION COMMUNE ET III. - EMPLOI *(suite)*

M. le président. Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère des affaires sociales et de l'emploi : I. - Section commune et III. - Emploi.

J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 6 novembre 1986 par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du rassemblement pour la République, dix-neuf minutes ;

Groupe socialiste, trente minutes ;

Groupe communiste, huit minutes.

La parole est à M. Viron.

M. Hector Viron. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, permettez-moi de vous rassurer tout de suite : je ne suis pas le sénateur poursuivi ! *(Sourires.)*

Je tiens à souligner la curiosité du débat qui s'est instauré ce matin, lors de la présentation du budget par M. le ministre.

Vous tentez de donner à ce budget, monsieur le ministre, une allure, un habillage acceptable pour le public hors de cette assemblée et, immédiatement après, un de vos alliés de l'actuelle majorité, M. Fourcade, trace une tout autre politique encore plus réactionnaire, allant dans le droit fil des vœux du patronat.

Qui croire alors, puisque tous les deux, et les formations auxquelles vous appartenez, soutenez le même Gouvernement ?

M. Fourcade a-t-il développé la nouvelle phase des mesures de régression sociale, qui constituerait la nouvelle étape du Gouvernement après les débats budgétaires ?

Mme Marie-Claude Beaudeau. Très bien !

M. Hector Viron. Nous aimerions être fixés sur cette question.

En vous écoutant dire que tel ou tel ministre travaillait à créer des emplois par sa politique, je pensais immédiatement que tel ou tel autre ministre travaillait aussi à en supprimer.

Aussi j'apprécie votre franchise, car la vérité, c'est ce que vous avez dit ensuite. La progression du taux de chômage ne disparaîtra pas du jour au lendemain, elle peut être, certes, lente, mais il faut examiner sérieusement ce que vous avez dit : nous nous orientons vers un taux de chômeurs de 13 p. 100 de la population active de ce pays. C'est ce que vous avez dit, me semble-t-il, monsieur le ministre. *(M. le ministre fait un signe de dénégation.)*

Je représente en cette enceinte une région où le nombre des chômeurs dépasse déjà les 12 p. 100 de la population active. Je crois même que cette progression peut être plus rapide dans certaines professions.

C'est à cette question que je limiterai mes réflexions en essayant de m'en tenir aux huit minutes qui me sont généreusement attribuées.

D'après les statistiques officielles, et compte tenu du nouveau mode d'évaluation, la barre des 2 500 000 chômeurs a été franchie. Le chiffre a été cité ce matin. La situation se caractérise donc par une augmentation permanente du chômage et de sa durée pour un nombre croissant de chômeurs dépourvus de toute protection sociale, et, par voie de conséquence, une précarisation généralisée du travail.

Cette situation, nous l'avons déjà dit, ne doit rien au hasard, elle résulte de choix politiques qui font prévaloir le profit financier sur l'emploi, l'intérêt national et les hommes.

Plus grave et plus inadmissible encore, le Gouvernement et le patronat utilisent le chômage pour faire pression sur ceux qui ont un emploi et pour précariser leur situation.

A coup d'ordonnances, le Gouvernement s'attaque au code du travail : l'emploi stable va devenir une exception ou un privilège ; en s'appuyant sur les mesures prises par le gouvernement précédent, vous poussez de plus en plus loin dans le sens de la flexibilité du temps de travail ; avec le nouveau régime des licenciements économiques, les vannes du chômage vont s'ouvrir et faciliter le retour au pouvoir patronal de droit divin. Comment, dans ces conditions, s'étonner que, pour le seul mois d'octobre, il y ait plus de 56 000 licenciements économiques, soit une augmentation de 2,9 p. 100 en un mois ?

Toutes ces mesures antisociales sont aussi antiéconomiques. La précarisation de la situation des travailleurs salariés et l'augmentation du chômage constituent des freins puissants au développement économique et à la création de richesses dont notre pays a tant besoin et qui sont encore, en trop grandes quantités, achetées à l'étranger.

Quelle peut être la contribution à l'épargne ou à la consommation d'un ménage suspendu à la menace permanente du chômage ou de la fin d'un contrat précaire ?

Il y a plusieurs mois, le Gouvernement justifiait ces mesures par la nécessité de laisser plus de liberté au patronat afin de lui permettre, nous disait-on, de réembaucher ! Ces affirmations d'alors nous autorisent à vous demander des comptes : où sont-ils, vos emplois réels, et non pas les emplois précaires ? A quoi ont servi les allègements fiscaux, les exonérations de charges sociales ? Quel usage les patrons ont-ils fait de ces cadeaux ? Certainement pas la création d'emplois qui sont en diminution continue. En octobre, le nombre d'offres d'emploi a encore diminué de 2,2 p. 100.

Nous le regrettons car nous considérons que, malheureusement, ce n'est qu'un début.

De grandes entreprises comme la régie Renault annoncent des milliers de licenciements ; la direction d'Usinor-Sacilor prévoit 20 000 suppressions d'emplois, vous le savez, pour 1987 ; la fermeture des mines du Nord - Pas-de-Calais est programmée pour les années 1989-1990. Pour certaines régions - cela résulte de votre politique - la situation devient véritablement catastrophique.

Jamais en France, selon nous, la politique du Gouvernement n'a été aussi réactionnaire.

Où sont donc les promesses électorales faites sur l'emploi ? Quand je pense à ce Premier ministre, que vous connaissez bien et qui nous annonçait en 1975, déjà, le bout du tunnel ! Quel constat d'échec ! Il faut un certain aplomb pour soutenir aujourd'hui une politique qui a déjà fait tant de dégâts !

Les causes de cette situation ne proviennent ni de la rigidité de l'emploi ni de la surproduction dont bénéficieraient, selon vous, les salariés que vous tentez ainsi de culpabiliser.

Les placements financiers et les spéculations, les gouffres de l'investissement à l'étranger, tel celui que représente la filiale américaine de Renault, tout cela ne semble pas vous émouvoir. Le droit au travail, constitutionnellement reconnu - j'entends par là le droit au travail stable - voilà l'ennemi que l'on traque actuellement.

Votre seule réponse à cette situation dramatique - dont vous et le Gouvernement portez la responsabilité certaine - peut se résumer en une formule : petits boulots pour les jeunes, précarité et chômage pour les autres, cadeaux pour le patronat.

Votre budget pour l'emploi est, à l'évidence, imprégné de cette orientation de gestion du chômage et tourne le dos à la nécessité de création d'emplois stables et de richesses.

C'est - nous le regrettons - un budget d'accompagnement de la précarisation et des licenciements.

En effet, l'essentiel des dépenses se trouve absorbé par les exonérations accordées au patronat sans aucune garantie de créations d'emplois stables puisque les emplois pour les jeunes, qui sont ou seront créés par ce biais, seront des emplois précaires.

On imagine fort bien les bénéfices substantiels qui en résulteront pour les patrons, lesquels disposeront de plus de moyens encore pour spéculer.

Avec la régression des moyens des services, singulièrement celle qui affecte les crédits de rémunération des services extérieurs du travail, avec les 418 suppressions d'emplois décidées par le collectif budgétaire, c'est le rôle de l'Etat en tant que garant du respect de la réglementation du travail qui se trouve directement remis en question.

Les nombreuses infractions aux réglementations, notamment celles qui concernent les conditions de sécurité, pourront ainsi se multiplier avec moins de risques qu'auparavant d'être poursuivies.

Vous vous targuez d'une progression sensible des crédits destinés à la formation professionnelle. Mais la quasi-totalité de ces crédits sera absorbée par les exonérations de charges sociales.

De formation, il n'est nullement question. Le reste se trouve saupoudré entre les T.U.C. et autres créations du gouvernement précédent, que vous avez trouvées dans la corbeille et qui ont pour résultat d'enfoncer un nombre croissant de jeunes dans l'impasse du chômage, qui vient souvent doubler celle de l'échec scolaire.

M. le président. Monsieur Viron, vous avez déjà dépassé d'une minute votre temps de parole. Je vous demanderai de vous acheminer le plus rapidement possible vers votre conclusion.

M. Hector Viron. Un régime qui n'est capable d'offrir à sa jeunesse que le choix entre le chômage et les « petits boulots » est un régime qui méprise la jeunesse. Les mouvements actuels de protestation, massifs et unanimes, devraient attirer votre attention ; ils traduisent une inquiétude devant l'avenir.

Votre politique de l'emploi est conforme à celle que vous menez en matière d'enseignement et de formation professionnelle. Elle contribue à l'aggravation de la crise et à l'éclatement de la société : filière d'élite, emploi stable et formation de qualité pour quelques-uns, chômage, échec scolaire et stages « bidon » pour les autres. C'est la peur d'un avenir incertain qui anime les dizaines de milliers de jeunes qui ont manifesté hier et les jours précédents.

Je vais m'arrêter là. Mais reconnaissez, monsieur le ministre, que traiter d'un tel sujet en huit minutes est pratiquement impossible. A ce propos, je regrette les conditions dans lesquelles est organisé ce débat ; elles ne permettent pas une véritable confrontation.

Je retiens de vos propos que les besoins actuels se chiffrent à 300 000 emplois par an ; les dispositions que vous nous avez présentées ce matin sont loin de pouvoir répondre à ces besoins.

Dans ces conditions, le groupe communiste ne pourra apporter sa caution au budget que vous nous soumettez. Vous vous en doutez, je pense. (*M. le ministre sourit*). Votre politique est la cause de la protestation sociale qui s'amplifie dans notre pays.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous ne pourrions voter un tel budget, qui oriente encore plus la politique du pays dans la voie de la régression sociale. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Roger Husson. Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, vous comprendrez qu'un élu de la Moselle se sente obligé de prendre la parole sur le budget des affaires sociales et de l'emploi. C'est, vous vous en doutez, sur ce dernier point que portera l'essentiel de mon intervention.

En effet, la région Lorraine est une sinistrée de la crise économique ; son taux de chômage montre à quel point notre tissu social est détérioré.

Je sais combien les problèmes lorrains vous touchent, monsieur le ministre. Vous comprendrez aisément pourquoi je débiterai mon exposé par un bref tableau de la situation de l'emploi sur place. Ensuite, j'indiquerai les raisons qui feront une réussite de ce budget et de votre politique en faveur d'une reprise des créations de postes.

La Lorraine a subi de plein fouet les coups de boutoir dus aux mensonges de la politique socialiste. Pendant cinq ans, les mineurs et les sidérurgistes ont été honteusement trompés sur l'état exact de leur secteur d'activité, tant et si bien qu'il a fallu trancher dans le vif, brutalement et sans aucune garantie.

Le résultat ne s'est pas fait attendre, car lorsque l'on supprime des activités sans rechercher, contrairement aux promesses d'alors, des industries de remplacement, le nombre des chômeurs croît à une vitesse considérable.

Les chiffres bilan de l'année 1985 sont clairs et explicites : sur une population de 2 315 600 habitants, 94 781 sont au chômage, soit un taux de 10,6 p. 100 ; rien que pour la Moselle, 10,4 p. 100 de la population se trouvent sans emploi, soit 39 550 personnes.

Je tenais à recentrer les responsabilités, afin de bien apprécier, dans ce domaine, l'héritage de la nouvelle majorité.

Fort heureusement, la politique du Gouvernement propose des solutions crédibles à ce difficile problème. Le budget des affaires sociales et de l'emploi pour 1987 vient de confirmer que la lutte contre le chômage constituait la priorité des priorités.

Dans cette optique, je constate que les crédits de votre ministère progressent réellement de 1 p. 100, pour atteindre le montant de 104 milliards de francs.

Il faut tout de suite préciser que ce budget n'est pas entièrement conçu comme le précédent. En effet, les missions du ministère et ses compétences ont été modifiées. De même, les interventions en faveur de l'emploi sont entièrement redéfinies et les conséquences financières de la décentralisation prises en compte. Ce dernier point vise surtout le maintien des crédits de l'action sociale et de la santé, pour un total de 34 milliards de francs.

J'en reviens à la section « emploi et formation professionnelle », car sa structure conditionne l'action des pouvoirs publics. J'y vois, pour ma part, une réelle volonté de glisser du traitement social du chômage à un traitement économique.

La nuance, loin d'être accessoire, indique une évolution significative vers la création d'emplois stables, ce qui va à l'opposé du traitement social, qui consiste à limiter les dégâts lorsque la « casse » a eu lieu. Cette forme de politique a eu son heure de gloire, sous la poussée des mutations industrielles et technologiques ; seulement, les socialistes l'ont poursuivie dans la facilité, au lieu de chercher à recréer des emplois.

C'est pourquoi le budget de 1987 regroupe les crédits d'intervention en matière d'emploi, de travail et de formation professionnelle. Tout est lié. De même, nous trouvons les crédits de personnel des services extérieurs du travail et de l'emploi. Cet ensemble représente 66 700 000 millions de francs.

Si l'on tient compte des 4 280 000 millions de francs inscrits en provision aux charges communes, le budget pour l'emploi progresse de 8,4 p. 100 par rapport à 1986.

Trois grands axes sont à retenir pour ce qui est de l'affectation des crédits. Je vous propose d'entrer dans les détails.

Permettez-moi de vous dire mon plein accord sur la redéfinition des actions de formation et d'insertion professionnelle. Ce sera le premier point.

Il faut impérativement changer de cap et envisager la formation comme un moyen pour l'emploi et non comme une fin en soi. Il est bon de rompre ici avec le passé pour que la formation professionnelle devienne réellement le mode d'accès à de nouveaux débouchés.

Trop souvent, la formation n'a eu pour objectif que d'être une occupation pendant la durée du chômage. Bien plus, ce fut souvent un biais - peu efficace - pour dégonfler les statistiques de l'A.N.P.E.

Dorénavant, les jeunes et les chômeurs de longue durée bénéficieront d'une provision de 2 845 000 000 de francs, qui pourvoira aux besoins de leurs stages d'insertion ou de réin-

sertion. Les priorités du Gouvernement sont désormais claires, et j'y souscris ; il s'agit d'aider les deux catégories de chômeurs les plus durement éprouvées.

A ce propos, je tiens à noter la remarquable efficacité des mesures déjà en vigueur ; je veux parler du plan d'emploi des jeunes, qui commence à produire des effets positifs, d'autant plus qu'il s'agit, dans la plus grande majorité des cas, de réelles créations d'emploi. C'est le résultat de la conjugaison de deux éléments, à savoir l'exonération totale ou partielle des charges pour les entreprises, d'une part, et, d'autre part, l'activation de la formule des contrats en alternance et des stages.

Par exemple, en Lorraine, entre le 1^{er} mai et la fin du mois de septembre, 17 227 embauches avec exonération ont eu lieu. C'est un résultat. Je souhaite vivement que la courbe d'augmentation de ces emplois demeure ascendante.

Nous ne le répéterons jamais assez, la formation professionnelle des jeunes représente non seulement un atout pour eux-mêmes, mais également une chance pour les entreprises et la qualité du travail. En outre, le coup de pouce fiscal et l'allègement de charges provoquent une réaction favorable des chefs d'entreprise.

Suivant le nouveau mode de calcul, les chiffres du chômage atteignaient 2 500 000 en octobre dernier. Toutefois, le chômage des jeunes est légèrement en baisse.

J'ouvre une parenthèse rapide pour saluer la décision du Gouvernement de choisir une nouvelle comptabilisation des chiffres de l'emploi. La majorité s'était engagée à réaliser cette démarche en direction de la vérité. Voilà qui est fait, et je m'en félicite.

Pour en terminer avec la formation et l'insertion professionnelle, j'indique que la rémunération des stagiaires et des T.U.C. est rassemblée sur un même chapitre, par transfert du F.N.E., c'est-à-dire de 3 570 000 francs de mesures nouvelles, soit un total, au chapitre 43-04, de 8 milliards de francs.

J'aborde maintenant le deuxième point de cet exposé, qui concerne la structure du Fonds national pour l'emploi. Ce dernier comporte des crédits en vue d'assurer plusieurs types d'aides, et cela pour un montant de 17 millions de francs.

De même, il me paraît important de rappeler la destination de certains crédits inscrits dans la quatrième partie : « action économique, encouragements et interventions ».

Permettez-moi d'en faire un très rapide inventaire, qui nous montrera l'ampleur de l'action des pouvoirs publics : tout d'abord, les allocations spéciales du F.N.E. et les contrats de solidarité ; ensuite, le financement des conventions sociales de la sidérurgie et les aides au reclassement des travailleurs handicapés ; enfin, les aides aux demandeurs d'emploi créateurs d'entreprise, qui entrent dans le cadre de la promotion de l'emploi.

Mon troisième point, très bref, est l'évocation des 17 886 000 francs affectés au fonds national du chômage. Inutile de revenir ici sur la raison d'être du F.N.C. En revanche, j'indique qu'il comprend, au titre des aides diverses, 95 millions de francs pour les chantiers de développement des D.O.M.-T.O.M.

Je ne voudrais pas conclure cet exposé sur le budget de l'emploi sans évoquer la situation de l'A.N.P.E. et me féliciter des moyens accrus qui lui seront donnés pour sa modernisation.

En effet, l'A.N.P.E. aura la possibilité d'enrichir son programme informatique G.I.D.E. - gestion informatisée des demandeurs d'emploi - et d'étendre le programme S.A.G.E. de gestion en temps réel des offres d'emploi.

Je crois qu'il est grand temps de revaloriser le service public de l'emploi et, surtout, de lui donner les crédits nécessaires et suffisants à l'exercice de sa mission. En effet, bien trop souvent, l'A.N.P.E. n'est qu'une agence d'enregistrement des demandes d'emploi ; et cela n'est plus acceptable.

C'est la raison pour laquelle j'approuve cet effort d'informatisation, car le personnel de l'A.N.P.E. va pouvoir, avec plus d'efficacité, aider les demandeurs d'emploi à trouver du travail et, si possible, dans des délais raccourcis.

La subvention de fonctionnement de l'A.N.P.E., inscrite au chapitre 36-71, s'élèvera pour 1987 à 2 463 000 000 de francs, soit 46 millions de plus qu'en 1986.

Voilà ce que je tenais à dire sur les dispositions de votre ministère concernant l'emploi. Point n'est besoin de dire combien le montage financier illustre la volonté du Gouver-

nement de combattre ce fléau social qu'est le chômage. Je vous fais confiance, monsieur le ministre, connaissant votre volonté, pour y parvenir.

Les résultats déjà obtenus dans ce domaine doivent nous pousser à persévérer avec opiniâtreté. Je sais combien la tâche est rude, et l'exemple de la Lorraine nous le démontre douloureusement.

Mais, pensant que vous êtes sur la bonne voie, je vous apporte, monsieur le ministre, mon soutien et celui du groupe du R.P.R. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.* - M. Paul Robert applaudit également.)

M. le président. La parole est à M. Marc Bœuf.

M. Marc Bœuf. J'avoue, monsieur le ministre, qu'à la lecture de votre projet de budget je suis très inquiet. Je ne nie pas votre volonté de lutter contre le chômage, et vous avez eu le courage et l'honnêteté d'affirmer que, dans le cas où de nouveaux gisements d'emplois ne seraient pas découverts, 13 p. 100 de la population active seraient sans emploi dans quelques mois.

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Monsieur le sénateur, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Marc Bœuf. Bien volontiers.

M. le président. La parole est M. le ministre, avec l'autorisation de l'orateur.

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Je vous remercie, monsieur le sénateur, d'avoir la courtoisie de me laisser vous interrompre.

Je voudrais reprendre votre dernier propos. En aucun cas je n'ai dit ce matin que, d'ici à quelques mois, le taux de chômage atteindrait 13 p. 100. J'ai simplement fait référence aux études qui ont été conduites par un certain nombre d'organismes et par le service des études du Sénat dont j'ai lu avec beaucoup d'intérêt les travaux. D'après ces études, il ressort qu'à approche constante du problème, et compte tenu de l'évolution démographique, le taux de chômage atteindra 13 p. 100 dans les années 1990. Mais cela ne signifie en aucun cas que le Gouvernement se résigne à cette perspective.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Bœuf.

M. Marc Bœuf. Je vous comprends bien, monsieur le ministre. Mais c'est une menace qui plane sur nous.

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. C'est incontestable !

M. Marc Bœuf. Cela mérite donc d'être souligné.

Dans le même temps, à la lecture de votre budget, nous apercevons que nombreuses sont les diminutions de subventions à des organismes qui ont lutté et qui luttent encore contre le chômage et à des sociétés de bénévoles qui ont fait un immense effort en faveur de la prévention.

Mon propos portera essentiellement sur l'emploi, mais je ne pourrai pas m'empêcher de parler des crédits relatifs à l'action sociale qui y sont étroitement liés.

Je ne parcourrai pas tout le budget ; quelques exemples significatifs m'amèneront à vous poser un certain nombre de questions.

Que dire de la formation des professions médicales et paramédicales et des professions sociales lorsque le budget qui lui est consacré diminue de près de 17 millions de francs ?

Que dire des bourses de l'enseignement sanitaire et social lorsque leurs crédits diminuent de 10 753 000 francs ? Des emplois ne seront-ils pas ainsi menacés ?

Plus loin, je relève une diminution de plus de 50 p. 100 des fonds de la formation professionnelle et de la formation sociale ; je relève encore les diminutions de 4 691 millions de francs sur le chapitre 44-74 concernant le travail et l'emploi, le fonds national de l'emploi, la réadaptation et le reclassement de la main-d'œuvre.

Les entreprises intermédiaires disparaissent, j'y reviendrai tout à l'heure. Le budget des emplois d'initiative locale passe de 158 millions de francs à 6 920 000 francs et le fonds pour l'initiative des jeunes n'existe pratiquement plus.

D'autre part, dans le programme d'action sociale lié au programme de l'emploi, les crédits chutent de 34 p. 100. Alors, que vont devenir le programme de lutte contre la pauvreté, les opérations « préventions d'été » pour les jeunes des quartiers et des banlieues défavorisées, les maisons familiales de vacances avec la diminution des postes Fonjep, les centres sociaux ?

Même le milieu rural n'est pas épargné. L'union nationale des associations d'aide à domicile en milieu rural a attiré notre attention sur l'absence des crédits nécessaires à la revalorisation de la subvention de l'Etat pour les auxiliaires de vie, qui resterait bloquée à 4 830 francs par équivalent temps plein et par mois. Le crédit inscrit à la ligne action sociale en faveur des handicapés diminue de 6 millions de francs. On se demande si ce ne sont pas là encore des emplois qui sont menacés.

En fait, jusqu'à maintenant, étaient financées des actions spécifiques destinées à lutter contre le chômage. Ces mesures s'adressaient à des publics biens précis : jeunes, chômeurs de longue durée, etc., afin de leur proposer des solutions appropriées.

Aujourd'hui, ces aides ne sont pas renouvelées. Nous constatons un déclin notoire de la notion de solidarité nationale à l'égard des plus démunis en matière de recherche d'emplois.

Je voudrais, monsieur le ministre, attirer votre attention sur deux problèmes, qui me préoccupent particulièrement. J'ai vécu dans le canton où je suis conseiller général deux expériences. Il s'agit de l'action d'une entreprise intermédiaire et de la vie d'un centre social. Que va-t-il advenir des entreprises intermédiaires ?

Celle que je connais a, en deux ans, employé 91 personnes dans des ateliers de couture et de peinture en bâtiment. Située dans un quartier difficile, continuant le travail d'un club de prévention, cette entreprise intermédiaire a redonné espoir et chance d'emploi à des jeunes qui seraient très vite devenus des marginaux, voire des délinquants.

L'action de cette entreprise a été positive dans les deux domaines fondant sa légitimité : l'action sociale et les résultats économiques. Devra-t-elle demain fermer ses portes ?

Vous m'avez laissé entendre, monsieur le ministre, en commission, que vous ne toucheriez pas aux entreprises intermédiaires ayant fonctionné dans de bonnes conditions.

Votre circulaire du 25 septembre 1986 prévoit « des solutions adaptées aux problèmes posés par l'insertion des publics les plus marginalisés, ainsi que des relais de financement adaptés aux structures existantes. »

Mais votre budget appliqué à la lettre pourrait faire disparaître ces entreprises. Je vous serais très obligé si vous pouviez me donner des précisions quant à l'avenir de ces structures.

Dans la lutte pour la prévention et contre le chômage, les centres sociaux jouent un rôle important. Les centres sociaux ont été et ils sont un des supports de toutes les actions prioritaires de l'Etat. Or les crédits des services collectifs de voisinage en faveur des familles diminuent de 82,4 p. 100. C'est donc à plus ou moins long terme la mort de 1 200 centres sociaux.

C'est un désengagement de l'Etat et, monsieur le ministre, il apparaîtrait que vous auriez informé la fédération des centres sociaux de la disparition des postes de ces centres au fur et à mesure de leur vacance.

J'aimerais savoir si cette information est exacte et si les discussions ont été engagées avec la Caisse nationale des allocations familiales afin que celle-ci prenne le relais de l'Etat. La solution serait bonne certes, car elle serait simple. Elle présenterait une meilleure garantie d'évolution pour l'avenir, sous réserve que le relais soit total et non partiel et sous réserve aussi que la C.N.A.F. ait les ressources financières pour supporter un tel transfert de charges.

Je suis inquiet, monsieur le ministre, car, en démontant l'édifice existant des relations sociales spécifiques pour répondre aux problèmes bien précis du chômage, vous abandonnez les chômeurs les plus pénalisés aux lois du marché, alors que celles-ci sont complètement déséquilibrées.

J'ai peur que les plus défavorisés ne restent toujours les plus défavorisés. Le budget que vous présentez va entraîner, j'en ai bien peur, un déclin de la solidarité nationale en matière d'emploi.

Je suis inquiet, monsieur le ministre, car les mesures budgétaires que vous présentez entrent dans une politique d'asphyxie des associations, politique qui est voulu par le Gouvernement.

La réduction des crédits du titre IV de 20 p. 100 demandée par le Premier ministre dans sa lettre du 30 avril 1986 a entraîné pour les associations des diminutions de crédits de l'ordre de 20 à 50 p. 100 selon les cas.

Dans le même temps, paradoxalement, la reconduction en francs courants du titre III ou le soutien maintenu aux associations para-administratives renforcent l'action directe de l'Etat au détriment de l'action sociale associative.

Ne pas aider la vie associative, c'est mettre fin à des emplois, mais c'est aussi casser le lien qui unissait le citoyen à l'association de son choix. C'est faire fi du travail immense et méritoire de millions de bénévoles. En fait, c'est vouloir changer une société, car l'association est à la base de la solidarité humaine et du civisme.

M. Franck Sérusclat. Très bien !

M. Marc Bœuf. Je suis inquiet, monsieur le ministre, quant à l'avenir du citoyen. Il sera de plus en plus isolé, donc de plus en plus déshumanisé. Il ne faudrait pas que la marginalité d'aujourd'hui devienne la normalité de demain. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Franck Sérusclat. Monsieur le ministre, vous avez dit tout à l'heure que votre Gouvernement aurait pris des responsabilités. Vous avez utilisé un tel ton que l'on pouvait croire qu'il s'agissait d'une innovation. Permettez-moi de vous dire que tous les gouvernements avant vous ont pris des responsabilités.

Vous avez aussi affirmé que votre Gouvernement n'avait pas fait de promesses. De la part du Gouvernement, il n'y a pas eu de promesses, et c'est normal, car ce n'est pas son rôle. Mais tous les candidats aux élections, ont bel et bien fait des promesses, ce qui me paraît tout à fait normal à l'occasion d'une campagne où chacun expose ses objectifs. *(M. le ministre fait un signe de dénégation.)*

Je vois bien votre dénégation, monsieur le ministre, mais peut-être souhaitez-vous oublier vos promesses, comme celles que vous avez faites au sujet de la C.N.R.A.C.L. Vous nous aviez durement attaqués à ce sujet, allant jusqu'à dire que nous procédions à un hold-up. Mais aujourd'hui, en oubliant de restituer le butin, vous feriez-vous notre complice et, en même temps, un receleur ?

Cette promesse, vous l'avez bel et bien faite, mais vous souhaitez l'oublier de même que d'autres qui étaient peut-être trop négatives pour que vous les rappeliez aujourd'hui.

Je pense notamment à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, à votre volonté de donner plus de liberté de manœuvre au patronat au détriment des protections sociales qu'avaient obtenues les travailleurs, et à votre volonté d'effacer, dans une certaine mesure, 1936.

Vous vous étiez engagé - vous le répétez - à résoudre le chômage et, dans ce domaine, le patronat s'est associé à votre politique à grands cris, ce patronat dont vous êtes d'ailleurs l'authentique représentant. *(M. le ministre fait un nouveau signe de dénégation.)*

Il est normal de le dire, il n'y a pas de raison de s'en cacher ; chacun a bien le droit d'avoir ses racines où il les trouve.

M. Gérard Roujas. Bravo !

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Non, vraiment, ce n'est pas possible ! Je demande la parole.

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

M. Franck Sérusclat. Permettez, monsieur le président,...

M. le président. Monsieur Sérusclat, vous avez prononcé une parole inhabituelle dans cet hémicycle. Il n'y a aucun représentant de quelque groupe socio-professionnel que ce soit, ni au sein du Gouvernement ni au sein de notre assemblée.

M. Franck Sérusclat. Monsieur le président, il est traditionnel dans cette assemblée que le ministre demande à l'orateur l'autorisation de l'interrompre.

Je souhaite simplement que les règles habituelles de courtoisie en la matière soient observées.

M. Hector Viron. C'est la règle !

M. Franck Sérusclat. Mais loin de moi l'idée de ne pas autoriser le ministre à m'interrompre.

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

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Je vous remercie, monsieur le président, et je remercie également M. Sérusclat.

J'ai souhaité interrompre M. Sérusclat pour lui dire que le problème de mes racines me regardait. Cela dit, ses informations personnelles me paraissent puiser à des sources qu'il y aurait lieu de renouveler. Je le renvoie à son texte.

En tant que ministre, je ne suis au Gouvernement le représentant de personne et toute mon attitude, toute ma politique au sein du Gouvernement - j'aurai l'occasion de le démontrer à nouveau lorsque je reviendrai devant vous avec le deuxième projet de loi relatif à la suppression de l'autorisation administrative de licenciement - c'est de considérer l'ensemble des partenaires sociaux sur un plan d'égalité.

Pour moi, comme pour le Gouvernement, les organisations syndicales, d'une part, les organisations patronales et professionnelles, d'autre part, doivent être traitées de la même manière, c'est-à-dire écoutées, entendues et suivies quand il y a lieu. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'union centriste, de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

M. le président. Monsieur Sérusclat, veuillez poursuivre.

M. Franck Sérusclat. Monsieur le ministre, ce propos est trop important pour que je ne m'y arrête pas un instant. D'abord, je n'ai à aucun moment cité vos racines personnelles, mais celles du Gouvernement.

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Vous avez parlé de mes racines.

M. Franck Sérusclat. Je parlais de vous en tant que membre du Gouvernement, et donc de celui-ci. Il n'y a jamais, monsieur le ministre, de honte à se sentir plus proche d'un groupe ou d'un autre ni même à être porteur de ses revendications et de ses expressions. *(M. le ministre fait un signe de dénégation.)* Je ne dis pas cela pour vous. Je dis qu'il n'y a nulle honte...

M. Gérard Roujas. C'est vrai !

M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi, chargé de la sécurité sociale. C'est un slogan.

M. Franck Sérusclat ... à être le porteur, comme on nous le dit à nous, des revendications du monde salarié, des personnes défavorisées, du monde victime du capital.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Non ! Vous auriez 80 p. 100 des voix !

M. Franck Sérusclat. J'accepte tout à fait les critiques.

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Ce n'est pas une critique.

M. Franck Sérusclat. Je comprends mal qu'on puisse se dire : « Quel est cet imbécile qui parle ? » ou que l'on ridiculise un orateur par un simple éclat de rire. *(M. le ministre manifeste son étonnement.)* Je ne m'adressais pas à vous, monsieur le ministre. Celui dont je parle est en face de moi et il a très bien compris.

On peut toujours respecter la sincérité de celui qui parle, le ridiculiser en ricanant, mais ce n'est ni une démarche courtoise ni une bonne politique.

M. Gérard Roujas. C'est vrai, bravo !

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Monsieur le sénateur, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Franck Sérusclat. Je vous en prie.

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

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Je vous remercie, monsieur le président, et je remercie M. Sérusclat de bien vouloir me laisser l'interrompre ; d'ailleurs politesse pour politesse je lui dirai à mon tour que son propos est important.

C'est effectivement là que réside ce qui nous sépare en politique. Pour vous et vos amis, un homme politique est forcément le représentant d'un groupe ou d'une catégorie sociale. (*M. Roujas rit.*) Pour moi et pour ceux qui soutiennent le Gouvernement, un homme politique doit se préoccuper de l'intérêt général au-delà des intérêts particuliers. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Sérusclat.

M. Franck Sérusclat. Je serais prêt à accepter votre présentation, mais vous n'empêcherez pas que l'ensemble du patronat vous reconnaisse - vous beaucoup plus que nous - comme porteur de ses idées !

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Si peu pour ce qui me concerne !

M. Franck Sérusclat. Je maintiens ce propos, même s'il vous concerne peu ! Il est vrai qu'il est bien difficile de satisfaire le patronat !

M. Gérard Roujas. C'est évident !

M. Franck Sérusclat. Je sais par ailleurs - mais ai-je bien le droit de faire cette comparaison ? - que s'établit en vous, comme pour Jules Ferry, une dualité. Cet homme était partagé entre un apport franc-maçon - je ne sais si tel est votre cas - et la bourgeoisie. Il a donc eu une démarche, sans doute utile en un moment, mais assez complexe, pour ne pas dire ambiguë, lors de certaines décisions en matière tant coloniale que scolaire.

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Cette comparaison me flatte.

M. Franck Sérusclat. Cela ne vous met pas du tout en cause, tout au moins dans un esprit critique.

Mais reconnaissons tout de même que si, entre 1981 et 1986, le patronat ne se sentait pas représenté par les gouvernements de gauche bien qu'ils aient fait beaucoup en faveur de l'entreprise, aujourd'hui, il se sent bel et bien représenté...

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis. Effectivement !

M. Franck Sérusclat... peut-être malgré vous, par le gouvernement auquel vous appartenez. Il est vrai que ses revendications essentielles sont retenues.

M. Paul Souffrin. C'est exact !

M. Franck Sérusclat. J'ai noté que vous avez dit accepter la société duale ; vous la renforcez ; cela fait partie de votre credo, et vous le masquez aujourd'hui sous une sorte de fatalité.

J'en reviens au thème de mon intervention qui a pris un autre cours à la suite de notre échange. Celui-ci n'était pas sans intérêt ; je vous remercie, en effet, d'avoir exposé votre position et clarifié la situation sans prendre parti pour des catégories sociales particulières.

A cet instant du débat, j'utilise à nouveau une comparaison que l'on m'a souvent reproché de faire : sommes-nous pour Caliban ou pour Prospero ?

Nous, hommes de gauche, nous sommes systématiquement, volontairement pour Caliban ; certes, des Caliban arrivent à devenir des Prospero ; ils oublient parfois leurs origines.

M. Paul Souffrin. Tout à fait !

M. Franck Sérusclat. Le plus dur est de garder ses fidélités.

Vous avez pris des initiatives ; vous l'avez dit et c'est exact. Vous avez notamment demandé que les ministères chargés des sports, de l'urbanisme et des P. et T. participent à la lutte en faveur de l'emploi. Nous l'avions fait ; il ne s'agit donc pas d'une innovation.

En revanche, il me semble que vous réalisez un effort financier important en faveur de la formation professionnelle, et plus particulièrement de la formation en alternance. Mais vous avez totalement modifié la conception, le contenu, les moyens et, selon moi, le cap que nous avions fixés.

Nous avons toujours considéré que la formation en alternance avait une grande importance. Permettez-moi à ce sujet de lire ce qu'écrivait Bertrand Schwartz voilà quelques années car nous le reprenons à notre compte : « Le rapport entre l'école et l'appareil de production est un rapport de concertation polémique. Une doctrine et une pratique de l'alternance qui ne s'établiraient pas sur cette vérité de départ seraient vouées à la désillusion et à l'échec. »

Nous sommes tous convaincus de cela, et nous l'avons mis en œuvre dans l'enseignement technique. Il n'est pas sans intérêt d'appliquer un tel principe à d'autres échelons, mais à celui de l'enseignement technique, cela présente une importance beaucoup plus grande.

Tous les projets de M. Roland Carraz ont bel et bien concrétisé, dans la loi de programme et la loi sur l'enseignement technique, ce souci d'une alternance avec l'entreprise. Or vous avez tendance, me semble-t-il, à faire de l'alternance au niveau de l'apprentissage.

Le projet de budget de votre ministère n'apporte pas, comme il le devrait, les moyens financiers nécessaires à l'enseignement technique. En revanche, il se retourne vers l'apprentissage, au point d'envisager que dépende de lui l'accès, dans le cadre des C.F.A. - centre de formation d'apprentis - au baccalauréat professionnel. Cela m'inquiète. En effet, si l'apprentissage eut ses heures de gloire dans une période où de nombreux métiers défendaient cette initiation à des tâches sommaires, tel n'est plus le cas aujourd'hui.

Le débat qui s'instaure entre les petites et moyennes entreprises et le monde artisanal se fonde sur cette acquisition d'un savoir-faire. M. Souvet a d'ailleurs rappelé que les petites et moyennes entreprises attendent de leurs jeunes salariés une autre qualification que celle que leur apporte l'apprentissage. Vous sentez d'ailleurs bien que la formule française est à rénover - nous nous étions engagés dans cette voie et vous avez repris certaines de nos initiatives concernant les certificats d'aptitude professionnelle et les baccalauréats professionnels - et devrait, comme vous y faites furtivement allusion, avoir au moins l'écho qu'elle a en République fédérale d'Allemagne.

Vous savez que l'apprentissage tel qu'il est pratiqué dans ce pays est considéré comme le plus qualifiant en Europe, que les exigences de l'Etat sont telles qu'il n'y a pas de comparaison possible avec la conception connue en France. En fait, en R.F.A., l'apprentissage doit être tel que les connaissances acquises dépassent l'outil de travail, c'est-à-dire atteignent le niveau de la qualification, de la capacité d'adaptation et de mobilité.

Autre élément non négligeable : l'apprenti est un salarié et il n'y a pas de différence de salaire entre un apprenti et un salarié.

Vous avez profondément modifié cette conception. Vous vous réjouissez, mais encore faudrait-il analyser dans le détail le pourquoi de l'augmentation du nombre des stagiaires des S.I.V.P. - stage d'initiation à la vie professionnelle ! Le Gouvernement de gauche les a mis en place pour être une étape avant d'arriver aux contrats d'adaptation ou aux contrats de qualification, mais vous en allongez la durée afin qu'ils deviennent, en quelque sorte, des facilités d'embauche à un salaire inférieur au S.M.I.C.

Cela entraîne un risque de dévoiement ; je ne dis pas que ce soit votre intention, mais toute réalisation, toute proposition législative, n'échappe pas au risque d'induire des effets pervers.

Il est évident que si l'orientation dépend de l'employeur et non plus des structures éducatives le choix risque de se porter sur les plus qualifiés. Vous savez qu'aujourd'hui, dans les S.I.V.P., il existe des stagiaires qualifiés, voire très qualifiés.

Dans une certaine mesure, on court un risque de dévoiement vers une embauche larvée et sous-payée ; nous ne pouvons nous empêcher de vous le dire.

Nous risquons d'assister à la marginalisation des jeunes les plus démunis, de ceux qui sont complètement exclus et des structures éducatives et des possibilités offertes par les

S.I.V.P. Ils sont 30 p. 100 dans cette situation. Nous ne pouvons pas considérer que votre démarche s'inscrit dans le souci de tous, qui vise à élever le plus possible le niveau de qualification afin que, même par le biais de l'enseignement technique, même par la démarche de professionnalisation, on débouche sur un niveau supérieur.

Si la première utilité du baccalauréat professionnel était, selon nous, de faire entrer les jeunes dans la vie professionnelle, il ouvrirait également la voie à l'Université. Je crains que la conception que l'on nous propose aujourd'hui ne se rapproche beaucoup plus de celle que vous avez à l'égard du baccalauréat : une sanction de connaissances acquises au niveau du cursus secondaire et non le premier examen d'entrée à l'Université.

Tout cela m'amène à penser que votre démarche, en matière d'apprentissage et de formation en alternance, maintient vers le bas et inscrit dans une démarche routinière au lieu d'élever vers un niveau de qualification dont la nécessité est maintenant absolue.

Ces éléments sont suffisants pour considérer que les socialistes ne peuvent pas trouver dans votre projet de budget des motifs de satisfaction et, par conséquent, des motifs de le voter.

Je me suis volontairement limité à cet aspect du problème afin de l'aborder un peu plus au fond et d'essayer d'engager une réflexion qui ne soit pas avant tout polémique, mais qui soit plutôt la marque d'une recherche de l'intérêt de notre pays. La France doit de plus en plus être dotée d'hommes et de femmes ayant capacité, c'est-à-dire savoir-faire et connaissance, afin de réussir la mutation technologique en cours comme les précédentes. La difficulté est évidente.

Je vous ferai également part de mes inquiétudes sur le devenir de l'A.F.P.A. - association nationale pour la formation professionnelle des adultes - dont le budget, présenté en déséquilibre, laisse planer de lourdes incertitudes sur l'avenir. La subvention de l'Etat baisse progressivement - elle atteignait 98 p. 100 en 1980, elle est passée à 83 p. 100 en 1986, alors que le nombre des stagiaires augmente.

Vous avez dit que les suppressions d'emplois ne touchaient pas les formateurs. Vous savez que d'autres suppressions d'emplois, même si elles ne touchent pas directement les formateurs, entraînent pour eux des conditions d'exercice qui dégradent la qualité de leur travail. Ce fait est d'autant plus grave qu'il y a également une dégradation des conditions d'accueil des stagiaires et du statut du personnel, en raison de l'abrogation de dispositions financières internes, qui paraissent parfois mineures, mais qui ont leur importance. Tel est le cas pour les frais de mission ou les frais de sujétion.

Toutes ces raisons sont autant d'éléments qui conduiront le groupe socialiste à voter sans hésitation contre ce projet de budget. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Jean Arthuis, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, avant de répondre aux observations et aux interrogations, formulées par les différents orateurs, je reviendrai brièvement sur la politique de formation professionnelle conduite par le Gouvernement et les partenaires sociaux.

Vingt ans après la publication de la loi du 3 décembre 1966, qui a marqué le véritable démarrage de la politique coordonnée et concertée de formation professionnelle dans notre pays, il apparaît très utile de montrer comment l'action du Gouvernement en ce domaine se caractérise par un souci de continuité, ainsi que par la volonté de faire, plus que jamais, de la formation professionnelle un instrument privilégié de réponse aux principaux problèmes qui se posent aujourd'hui à notre pays.

Certes, le soutien de la politique de l'emploi reste la priorité absolue et le fait que la responsabilité des affaires sociales, de l'emploi et de la formation professionnelle ait été confiée à un même ministre est, à cet égard, particulièrement significatif. Mais cela ne conduit pas pour autant à abandonner l'objectif de promotion sociale et d'éducation permanente qui était affirmé dans la loi de 1966 et, plus encore, dans la « charte de la formation professionnelle » que constituent les lois de 1971 préparées et mises en œuvre par M. Chaban-Delmas, alors Premier ministre.

Cette ambition légitime de donner un nouveau souffle à la formation professionnelle ne sera réalisée qu'avec le concours de toutes les forces vives concernées ; elle se traduit d'ores et déjà dans le projet de budget pour 1987 et devrait déboucher rapidement sur un ensemble de mesures dynamisantes et cohérentes.

Le soutien de la politique de l'emploi reste la priorité absolue.

Il s'agit, tout d'abord, de poursuivre et d'amplifier l'effort fait pour favoriser l'activité des jeunes.

Certes, le projet de budget pour 1987 fait apparaître une certaine réduction des effectifs pour les stages proprement dits. Toutefois, il faut observer que le relais doit être pris progressivement par le dispositif de formation initiale et, surtout, par les formations en alternance.

La montée rapide de ces dernières et leur rééquilibrage au profit des contrats d'adaptation et de qualification sont le résultat d'une politique volontariste menée aussi bien par les partenaires sociaux que par le Gouvernement, grâce en particulier aux exonérations de charges sociales.

Par ailleurs, les travaux d'utilité collective continueront à accueillir environ 300 000 jeunes en 1987.

Dans ces conditions, le dispositif d'accueil constitué par les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation sera maintenu - M. Philippe Séguin l'a rappelé ce matin - sous réserve de quelques aménagements locaux qui ne remettront pas en cause l'effort global.

Cet effort sans précédent, consenti en faveur des jeunes sans emploi, ne conduit pas à réduire pour autant les actions réalisées au profit des autres demandeurs d'emploi.

C'est ainsi qu'un programme de rénovation et d'adaptation aux nouvelles technologies de l'A.F.P.A. a été mis au point.

Des mesures en faveur des demandeurs d'emploi les plus en difficulté concerneront près de 50 000 personnes au cours de la campagne 1986-1987. Il s'agit notamment d'actions au profit des chômeurs de longue durée et des femmes isolées.

En outre, à la suite des négociations menées par les partenaires sociaux, des mesures sont à l'étude pour favoriser le développement des contrats de conversion.

Enfin, la poursuite des actions de rénovation et de renforcement de l'apprentissage est prévue avec un développement particulier de l'ouverture de cette filière à des formations de niveau IV ; j'y reviendrai dans un instant.

Cela ne conduit pas pour autant à délaisser les actions au bénéfice des travailleurs qui exercent effectivement un emploi.

Certes les conditions économiques ne sont plus les mêmes que celles qui prévalaient au moment de l'accord de 1970 et des lois de 1971.

Il n'en demeure pas moins que l'éducation permanente et la modernisation de l'économie restent nécessaires ; le budget de 1987 traduit également cette préoccupation.

Les initiatives individuelles continueront à être encouragées. Comme en 1986, une aide aux organismes chargés de gérer le congé individuel de formation est prévue. En outre, des mesures permettant d'apporter d'autres facilités financières aux travailleurs désireux de se former sont à l'étude.

L'aide aux entreprises qui présentent des programmes de formation exemplaires sera amplifiée. Il s'agit de favoriser l'adaptation permanente des travailleurs en activité à une évolution technologique qui ne cesse de s'accélérer. Il convient à la fois d'améliorer la compétitivité des entreprises et d'éviter l'obsolescence des connaissances et des qualifications professionnelles.

Tel est l'objet de la politique contractuelle menée conjointement par l'Etat et les entreprises et à laquelle les régions peuvent s'associer. Des moyens nouveaux ont été prévus dans le projet de loi de finances pour 1987.

Ce rapide survol montre bien à quel point la formation professionnelle doit rester l'affaire de tous et donner lieu à un effort national cohérent et novateur.

Cette cohérence doit se traduire au sein même des pouvoirs publics. C'est ainsi qu'en plus de la coordination institutionnelle prévue par les textes, une collaboration étroite s'est instaurée, notamment entre les ministres chargés des affaires sociales et de l'emploi, de l'éducation nationale et de l'artisanat, du commerce et des services. Cette coordination

interministérielle, permanente et souple, permet à chaque dispositif de jouer pleinement son rôle tout en évitant les doubles emplois.

La compétence de droit commun reconnue aux régions en matière d'apprentissage et de formation professionnelle continue conduit également à une coopération organisée. C'est ainsi que les objectifs sont définis en commun et donnent lieu à des contrats Etat-régions qui permettent de réaliser une véritable synergie au niveau local. Des moyens supplémentaires ont été prévus à ce titre au projet de budget pour 1987.

Par ailleurs, le comité de coordination des programmes régionaux, présidé par M. Jean-Pierre Soisson, continue à jouer pleinement son rôle.

Enfin, le rôle des partenaires sociaux est plus que jamais essentiel. La concertation prévue dès la loi de 1966 reste un impératif absolu. Les partenaires sociaux sont consultés sur l'application de toutes les mesures décidées par le Gouvernement en matière de formation professionnelle.

Par ailleurs, la négociation débouchant sur des accords entre patronat et syndicats est une source fondamentale du droit de la formation professionnelle. Le dernier exemple en est constitué par les dispositions concernant les contrats de conversion.

Ces différentes orientations se traduisent bien évidemment dans le projet de budget pour 1987 ; j'en ai cité quelques exemples au passage mais il reste à apprécier l'effort global. Celui-ci peut être évalué à environ 20 milliards de francs pour l'Etat, qu'il faut mettre en regard des 23 milliards provenant des entreprises et des 4 milliards des régions - transferts de l'Etat inclus - sans compter l'effort important fait par celui-ci pour ses propres agents.

Pour ceux qui souhaitent des chiffres plus précis, je peux dire que l'enveloppe de la formation professionnelle, *stricto sensu*, représente plus de 18 500 millions de francs, soit une progression de l'ordre de 6 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale pour 1986, et cela sans tenir compte des crédits prévus pour les exonérations de charges sociales.

Pour conclure, je peux également vous indiquer que le Gouvernement met actuellement au point une série de mesures qui seront prochainement soumises aux différents partenaires de l'Etat et qui constitueront des incitations fortes à un nouveau développement de la formation professionnelle laquelle apparaît, plus que jamais, comme une obligation nationale.

J'ai répondu ainsi à la plupart des intervenants, notamment à M. le président de la commission et aux rapporteurs MM. Souvet et Madelain.

Je tiens à dire à M. Souvet à quel point j'adhère aux observations qu'il a formulées et à l'analyse qu'il a faite, en matière de formation professionnelle. Le Gouvernement soutient l'effort de formation des entreprises. C'est un point que vous avez développé à propos notamment des potentialités dont disposent les petites et moyennes entreprises, lesquelles doivent être incontestablement aidées dans cet effort de formation professionnelle.

Ainsi, 160 conventions ont été signées cette année avec des entreprises ; une dizaine l'ont été avec des branches entières telles que la métallurgie, le textile, le bâtiment et les travaux publics, les industries du plastique, l'ameublement, l'agro-alimentaire entre autres. Ces crédits s'imputent sur une enveloppe de l'ordre de 800 millions de francs qui, je le rappelle, est en progression par rapport à 1986 de 11,1 p. 100. Ces crédits augmenteront de 30 p. 100 en 1987. Les crédits consacrés aux conventions conclues avec des branches ou avec des entreprises progresseront de 30 p. 100. C'est dire à quel point nous allons dans le sens de vos préoccupations, monsieur le rapporteur ; 75 p. 100 de ces crédits seront réservés à des petites et moyennes entreprises dont l'action est par ailleurs soutenue par les fonds régionaux d'aide aux conseils.

Je suis également d'accord pour considérer qu'il faut encourager l'autoformation, celle qu'assume pleinement chacun des salariés pour progresser dans la vie professionnelle, s'adapter à la maîtrise des technologies nouvelles et apparaître comme un professionnel de ces nouveaux métiers. A cet égard, nous travaillons dans trois directions principales : la production et la diffusion de produits pédagogiques nouveaux, l'enseignement assisté par ordinateur, l'enseignement à distance ou le recours aux télétransmissions et à la

vidéo. Ces techniques nouvelles doivent nous permettre de faire disparaître les distances et de mettre véritablement la formation à la disposition de tous ceux qui ont l'ambition légitime de progresser dans cette voie.

Nous entendons également développer le potentiel de formation des entreprises en rendant celle-ci plus souple et en permettant à des salariés isolés de se retrouver dans des centres de ressources, au sein desquels on pourrait trouver les équipements les plus sophistiqués. C'est ce qui se pratique déjà dans l'aéronautique.

Ainsi, les entreprises sous-traitantes peuvent être associées aux actions de formation conduites par les sociétés principales, par les donneurs d'ordre. La maîtrise des technologies se diffuse alors dans l'ensemble des entreprises, quelle qu'en soit la taille.

Par ailleurs, le développement de formules de formations effectuées pour partie sur le temps de travail et pour partie sur le temps de loisirs doit certainement être encouragé et favorisé. La politique contractuelle doit permettre, je crois, d'avancer dans cette voie.

Ont été évoquées également les perspectives de la formation en alternance. Le contenu de l'ordonnance du 16 juillet 1986 a été rappelé ce matin. Toutes les possibilités offertes aux entreprises sont une réponse très significative. Les statistiques de la fin du mois d'octobre en témoignent. M. le ministre les a rappelées et nous nous interrogeons maintenant sur le prolongement de ces actions de formation en alternance.

On a évoqué l'apprentissage pour constater que la France est, à cet égard, dans une situation singulière. En effet, bon an mal an, on signe en France 110 000 contrats d'apprentissage par an alors qu'en Allemagne fédérale, ce sont 730 000 à 740 000 contrats qui sont conclus chaque année.

Nous constatons qu'en France l'apprentissage s'est replié sur les métiers de l'artisanat, du commerce et du bâtiment et qu'il est sorti du secteur industriel sans être jamais entré dans le secteur des services ni dans l'agriculture. Par ailleurs, les grandes entreprises ont cessé d'offrir cette possibilité aux jeunes qu'elles accueillent.

Nous devons donc nous demander aujourd'hui si ce plan, qui comporte des contrats de formation, des contrats de qualification mais qui concerne aussi l'apprentissage, peut évoluer vers un ensemble organique permanent tel qu'il nous interdise de penser que l'accueil et la formation des jeunes répondent à une préoccupation conjoncturelle. Il est certainement vital de donner à la France un dispositif permanent, stabilisé.

Je ne doute pas que, comme vous l'avez exprimé, l'apprentissage, si nous nous inspirons de pratiques en vigueur dans des pays proches du nôtre, notamment en Allemagne fédérale, puisse constituer un choix tout à fait prometteur. Il faut que les lieux de formation s'adaptent en conséquence. Il faut aussi que les responsables d'entreprise s'imprègnent de ce devoir moral qu'est l'accueil et la formation d'un jeune ; cela présuppose la définition d'une déontologie de l'entreprise et je ne doute pas que, dans la situation actuelle, grâce à ce ton nouveau qui caractérise le débat sur l'emploi, au moment où l'on passe de l'économie administrée à l'économie de marché, chacun des partenaires ressente mieux et plus directement ce qu'est cette responsabilité nouvelle.

M. le Premier ministre a indiqué clairement que nous devrions proposer au Parlement, dès l'année prochaine et sans doute dès la session de printemps, un projet de loi sur l'apprentissage. Il n'est pas question de remettre en cause les formules contenues dans le plan pour l'emploi des jeunes, mais on peut imaginer que cet apprentissage, ainsi réformé et élargi, permettant de former à des niveaux de qualification autres que le C.A.P., c'est-à-dire au baccalauréat et, pourquoi pas, à des diplômes d'ingénieur, pourrait progressivement et partiellement se substituer aux formules actuelles de S.I.V.P. ou de contrat d'adaptation. Nous aurons certainement l'occasion d'en reparler.

Nous avons d'ailleurs décidé de conduire, dans les prochaines semaines, une mission en Allemagne fédérale. J'ai suggéré au président Fourcade d'associer à cette mission...

M. Franck Sérusclat. Monsieur le secrétaire d'Etat, me permettez-vous de vous interrompre ?

M. Jean Arthuis, secrétaire d'Etat. Je vous en prie.

M. le président. La parole est à M. Sérusclat, avec l'autorisation de M. le secrétaire d'Etat.

M. Franck Sérusclat. Monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez employé quelques termes sur lesquels je souhaiterais avoir des précisions.

Parlant de la situation actuelle à propos de l'apprentissage et des besoins à satisfaire, vous avez dit qu'elle était conjoncturelle. En opposant, comme beaucoup le font « conjoncturel » et « structurel », voulez-vous signifier que, sans en modifier les structures, l'apprentissage pourrait apporter une réponse aux exigences des petites et moyennes entreprises qui, elles, souhaitent une qualification ?

L'apprentissage, dans son sens non pas étymologique, mais pratique, consiste effectivement à faire apprendre un savoir-faire limité pour l'exercice d'un métier donné. Ce que nous demandons tous, c'est que des hommes et des femmes soient capables, à partir d'une base solide mais non étroitement liée à une activité donnée, de s'adapter, d'être mobiles, avec le « plus » apporté par une culture technique et générale. Un baccalauréat, *a priori*, ne peut être considéré comme un apprentissage si l'on n'en change pas très profondément les structures.

Enfin, ma dernière question est relative aux stages. Vous dites que les S.I.V.P. ont triplé. Cette comparaison est-elle parfaitement honnête ? Les périodes retenues ne sont pas, en effet, comparables. L'une est une phase de démarrage, l'autre une phase de croisière. Cela dit, étant donné ce que représentent les S.I.V.P., je ne souhaite pas un nombre de stages très important, car ce n'est pas le bon moyen : ce n'est qu'un temps de passage.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le secrétaire d'Etat.

M. Jean Arthuis, secrétaire d'Etat. Vos questions, monsieur Sérusclat, me permettent de conclure sur l'apprentissage.

A propos de l'adjectif « conjoncturel », je dis la crainte qui est la mienne que les partenaires sociaux et les responsables d'entreprise soient tentés de considérer les plans pour l'emploi des jeunes comme des éléments conjoncturels. Il ne me paraît pas convenable de lancer tous les ans ou tous les deux ans un plan pour l'emploi des jeunes.

Nous ne pouvions pas faire autrement compte tenu de la situation, mais, ce que nous appelons de nos vœux, c'est un dispositif stabilisé, organique, permanent, qui soit véritablement la passerelle qui permet à un jeune sortant d'une formation générale d'accéder progressivement à une maîtrise professionnelle, dans une relation confiante enfin rétablie entre le monde de l'école et celui de l'entreprise.

M. Franck Sérusclat. Ce n'est qu'une étape !

M. le président. Monsieur Sérusclat, veuillez ne pas interrompre M. le secrétaire d'Etat.

M. Jean Arthuis, secrétaire d'Etat. Il s'agit de donner un caractère structurel à cette formation des jeunes par la voie de l'alternance en recherchant une élévation de la qualification.

Quant aux données statistiques, je crois qu'il n'y a aucun doute. Le mérite du Gouvernement est d'avoir eu le courage de considérer qu'à partir du moment où les entreprises se montraient accueillantes, ouvertes, à l'égard de jeunes qui risquaient, sans cela, de se marginaliser - car la France se trouvait dans une situation extravagante : nous battions tous les records du chômage des jeunes - à partir du moment, dis-je, où les entreprises étaient ainsi appelées à remplir une mission d'intérêt général, il était convenable de les exonérer des cotisations sociales ; c'est sans doute ce qui a facilité une réponse assez massive à l'appel qui a été lancé par les partenaires sociaux. En effet, ce plan est avant tout celui des partenaires sociaux : il prend appui sur l'accord interprofessionnel du 26 octobre 1983.

Je reviendrai rapidement sur le problème des seuils, qu'ont évoqué MM. Fourcade et Souvet. Il existe, en effet, des phénomènes de seuil, soit financiers soit sociaux.

Ainsi, au dixième salarié correspondent des obligations fiscales relativement lourdes et pénalisantes, dans la mesure où elles ne s'appliquent pas seulement au dixième salaire mais

également aux neuf premiers. Le collectif budgétaire du printemps dernier a apporté sur ce point une réponse provisoire : pendant trois ans, les effets de seuil sont neutralisés, gelés. J'espère que, dans les prochains mois, nous trouverons des dispositions nous permettant de pérenniser le lissage des seuils.

Quant au recrutement du onzième salarié, qui déclenche l'élection de délégués du personnel, ou du cinquantième salarié, qui implique l'obligation de constituer un comité d'entreprise, il représente un obstacle : certaines entreprises peuvent y voir un motif pour contenir leur effectif en deçà de ces limites.

Nous avons préparé un projet de loi qui ne remet pas en cause la représentation des salariés, mais qui s'efforce de contenir le coût de la représentation salariale en deçà d'un certain pourcentage et qui évite de rendre la représentation plus coûteuse pour les petites entreprises que pour les grandes.

Alors que les partenaires sociaux se saisissaient, à la veille de l'été, du dossier de l'autorisation administrative de licenciement et des procédures qu'il fallait y substituer, ils auraient pu également ouvrir le dossier des seuils. Ils ne l'ont pas fait. Si cette situation devait se poursuivre, il est clair que le Gouvernement prendrait ses responsabilités et déposerait un projet de loi, sans doute au cours de la prochaine session de printemps.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Très bien !

M. Jean Arthuis, secrétaire d'Etat. M. Hector Viron a rappelé un certain nombre de statistiques sur l'emploi et il a voulu - je ne sais pourquoi - accréditer l'idée que le Gouvernement s'accommoderait d'un taux de chômage de 13 p. 100. Telle n'est ni notre intention ni notre détermination : ce taux a été mis en évidence par le service des études législatives du Sénat.

Actuellement, le taux de chômage s'élève à 10,6 p. 100. Si nous ne mettions pas en œuvre toutes les dispositions qui sont appliquées, il est clair qu'assez rapidement nous atteindrions des taux de 12 p. 100 ou 13 p. 100. Mais il n'est pas convenable de laisser penser que le Gouvernement s'accommoderait d'une hypothèse à 13 p. 100. Je regrette donc un peu les propos de M. Viron. En effet, il m'avait semblé qu'au cours de l'été 1986 le ton avait changé dans le débat sur l'emploi. En dépit des incantations, on était sorti des considérations idéologiques.

L'alternance a révélé la vanité de certaines promesses. Nous nous heurtons à un problème qui ne se résout pas par des mesures doctrinales : on ne peut plus opposer la vérité patronale à la vérité syndicale. Nous sommes confrontés à l'impératif de compétitivité s'agissant des entreprises, et c'est dans cette logique de libéralisation que nous avons inscrit l'ensemble des mesures de notre politique.

Je trouve fâcheux que l'on nous accuse de « traquer » le travail stable : je vous rappelle, monsieur Viron, qu'entre 1981 et 1986 la France a perdu - c'est un fait sans précédent - 647 000 emplois, soit 26 milliards de francs de cotisations sociales.

M. Franck Sérusclat. Et l'Allemagne ?

M. Jean Arthuis, secrétaire d'Etat. Que veulent dire de tels propos ? Le Gouvernement est déterminé à traquer inlassablement le chômage et à « désincruster », comme l'a dit ce matin M. Philippe Séguin, le chômage de longue durée. La société duale est là. Nous ne nous en accommodons pas, bien au contraire, nous essayons de sortir les individus qui traversent de véritables drames personnels de l'état d'inactivité dans lequel ils se trouvent.

M. Husson a posé une question sur la Lorraine. Je pense que M. Séguin, en tant qu'élus de cette région, aura ce soir le souci de lui répondre en personne. Je voudrais simplement préciser, s'agissant des handicapés, que, dans une période où l'on parle beaucoup de compétitivité, sa question est, effectivement, tout à fait justifiée.

Quelles chances leur offrons-nous pour qu'eux aussi participent aux actes de production ?

La législation actuelle relative à l'obligation d'emploi des mutilés de guerre et à la priorité d'emploi des travailleurs handicapés résulte des lois du 26 avril 1924, pour les pre-

miers, et du 23 novembre 1957, pour les seconds. L'application de cette législation ancienne fait apparaître qu'elle ne répond plus aux objectifs que s'était assignés le législateur, c'est-à-dire permettre d'assurer le droit au travail de tous les handicapés en état d'exercer une profession.

La réforme proposée, qui devrait faire l'objet d'un projet soumis au Parlement au printemps prochain, vise à créer une dynamique en faveur de l'embauche des travailleurs handicapés, par un effort de simplification de la législation et l'établissement d'un dialogue positif avec les chefs d'entreprise.

Je voudrais maintenant répondre à M. Bœuf, qui s'est demandé ce qu'allaient devenir les associations.

Je rappelle que, ce matin, M. le ministre a souligné à quel point les associations et les collectivités territoriales étaient des partenaires de l'emploi et des lieux d'accueil possibles pour les personnes à la recherche d'une activité.

S'agissant de la formation des professions para-médicales, il y a là manifestement un problème, mais vous savez bien, monsieur Bœuf, qu'il est nécessaire d'adapter à la démographie les besoins en services médicaux et para-médicaux. C'est pour cette raison que certains crédits ont fait l'objet de réductions.

Les fonds départementaux d'information pour la jeunesse existent encore et ils seront dotés globalement de 150 millions de francs en 1987. Ils permettront d'ouvrir aux chômeurs non indemnisés l'aide à la création d'entreprises.

Vous vous êtes inquiété de l'éventuelle disparition des entreprises intermédiaires. Il faut les ramener à leur juste contribution : je rappelle qu'en deux ans elles ont créé 1058 emplois. Si ce chiffre représente beaucoup pour ceux qui étaient à la recherche d'un emploi et qui ont trouvé là une voie salutaire, il n'en reste pas moins modeste par rapport à l'ampleur du chômage et aux autres solutions qui ont été mises en œuvre ces dernières années.

Il s'agit de procéder à un inventaire, à un bilan pragmatique. Là où les entreprises seront jugées constructives, nous nous efforcerons de maintenir les moyens alloués à ces initiatives.

S'agissant des centres sociaux, il est fâcheux de susciter des inquiétudes non fondées. Vous connaissez les accords qui ont été pris avec la Caisse nationale d'allocations familiales pour assurer le financement de ces centres et pour répondre aux recommandations de la Cour des comptes, notamment, qui avait présenté à ce sujet des observations peu amènes ces dernières années. La complexité des aides accordées dans le passé aux centres sociaux avait créé une certaine opacité qu'il convenait de dissiper.

Vous avez également regretté la diminution de 4 690 millions de francs des crédits du F.N.E. au chapitre 44-74. Je rappelle que les crédits de ce chapitre sont ramenés de 22,46 milliards de francs à 17,77 milliards, soit une réduction apparente de 4,69 milliards de francs.

En fait, comme l'ont indiqué les rapporteurs, il s'agit, pour l'essentiel, du transfert des crédits de rémunération des stagiaires, imputés en 1986 sur le F.N.E. et inscrits en 1987 sur le chapitre 43-04, afin de rassembler sur un seul chapitre l'ensemble des crédits de rémunération des stagiaires quel que soit le type de stage : T.U.C., F.N.E., S.I.V.P., stages agréés, etc.

Il s'agit donc non pas d'une mesure négative, mais d'une mesure de reclassement visant à permettre au Parlement d'avoir une vision globale de ces dépenses, ce mouvement portant sur le montant de 3 750 millions de francs.

Deuxième observation : le solde des diminutions correspond, comme l'ont signalé également MM. les rapporteurs ce matin, à une meilleure application des besoins réels, notamment sur le chômage partiel et sur les contrats de solidarité progressive. La réduction de crédits du F.N.E., dont a parlé M. Bœuf, ne signifie donc nullement une diminution réelle des moyens de la politique de l'emploi dont dispose le Gouvernement.

Enfin, monsieur Sérusclat, il m'a semblé que l'essentiel de votre propos portait sur la réforme de l'apprentissage, son ouverture à d'autres entreprises. Je crois avoir eu l'occasion de répondre sur ce point.

Je dirai simplement que, pour exprimer l'antithèse de Caliban, vous avez cité Prospéro ; c'est sans doute Ariel qu'il eût fallu citer.

M. Franck Sérusclat. Ariel n'intervient pas !

M. Jean Arthuis, secrétaire d'Etat. Telles sont mesdames, messieurs les sénateurs, les réponses que je souhaitais faire à vos interrogations et à vos observations.

J'ai simplement voulu vous dire, comme l'a fait ce matin M. le ministre, à quel point le Gouvernement était déterminé à conduire son action pour déplacer la frontière de l'emploi et redonner à chaque Français la confiance et l'espérance. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.)*

M. le président. Je rappelle que le Sénat se prononcera sur les crédits de la section commune et de l'emploi lors du vote sur les diverses lignes budgétaires du ministère des affaires sociales et de l'emploi.

Toutefois, je vais maintenant appeler en discussion l'amendement n° II-21 de M. Méric et des membres du groupe socialiste, qui porte sur les crédits relatifs à l'emploi figurant au titre IV.

ÉTAT B

M. le président. « Titre IV, moins 893 158 769 francs. »

Par amendement n° II-21, MM. Méric, Bonifay, Moreigne, Bœuf, Sérusclat, Dreyfus-Schmidt, Roujas, Benedetti, Louisy, Mélenchon, Penne, Tarcy, les membres du groupe socialiste et apparentés proposent d'augmenter cette réduction de 71 720 000 francs.

La parole est à M. Bonifay.

M. Charles Bonifay. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, cet amendement tend à augmenter les réductions d'impôt dans un but précis. En effet, le principe d'une provision de crédits non affectés, vous le savez, est dangereux sur un plan général en ce qu'il peut dessaisir partiellement le Parlement de son droit de contrôle en matière budgétaire.

Il nous paraîtrait donc préférable de maintenir, en l'espèce, les crédits de l'article 53 du chapitre 47-21 intitulé : « Services collectifs de voisinage en faveur des familles », crédits qui sont quasiment supprimés.

Ces crédits, lorsqu'ils existent - c'est pourquoi nous en souhaitons le rétablissement - servent à financer les centres sociaux et socio-culturels, qui sont plus de 1 200 et qui jouent, vous le savez, un rôle majeur dans les villes et les quartiers pour l'animation, mais aussi pour la prévention et pour le développement des services de voisinage en faveur des familles - crèches, centres de loisirs... - et des personnes âgées.

Leur rôle de relais des actions prioritaires de l'Etat - lutte contre la pauvreté, prévention en période estivale - est également essentiel.

Il est donc à craindre que la quasi-suppression de cet article ne mette en cause l'existence même des centres sociaux. C'est pourquoi nous avons déposé cet amendement.

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

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. La commission des finances n'a pas examiné cet amendement. Je ne peux donc rapporter son opinion.

Toutefois, à titre personnel, je rappellerai simplement, en premier lieu, que le budget du ministère du travail pour 1985 comportait déjà, à l'initiative de M. Delebarre, une provision de même type de 2 600 millions de francs qui avait été répartie ultérieurement pour le financement des travaux d'utilité collective et les créateurs d'entreprise.

Une telle technique n'avait, à l'époque, entraîné aucune objection de la part de la commission des finances. Elle permet, en effet, d'introduire une certaine souplesse dans la gestion des crédits destinés à des dispositifs en constante évolution.

En second lieu, le sort des centres sociaux ne me semble pas devoir poser trop de problèmes ; il peut paraître excessif d'avoir des inquiétudes à cet égard dans la mesure où, à partir de 1987, si nos informations sont exactes, c'est la C.N.A.F. qui en assurera le financement, prenant ainsi le relais de l'Etat.

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

M. Jean Arthuis, secrétaire d'Etat. Il y a, je crois, deux manières de considérer cette provision de 2 845 millions de francs.

L'une est raisonnable : elle prend en compte les nécessités d'une adaptation souple aux besoins de formation et d'insertion professionnelle, mais, soucieuse du contrôle parlementaire, prévoit légitimement qu'un compte rendu en soit dressé ; c'est celle de vos commissions et de leurs rapporteurs.

L'autre me paraît à la fois excessive, déplacée et pour tout dire abusive : elle critique le principe de cette provision et en propose la répartition sous forme de réductions indicatives.

Excessive, elle l'est assurément puisque nombreuses sont les dotations à répartir dans le budget de l'Etat, sans parler des charges communes, du fonds d'action pour la coopération ; dans notre propre budget, les dotations pour rémunérations de stagiaires, du fonds national de l'emploi et du fonds national du chômage dépassent largement en montant cette provision.

Déplacée, elle l'est aussi, car en 1985, que je sache, la provision de 2 600 millions de francs constituée à ce même chapitre 44-77 - je l'ai ici à votre disposition - n'a pas suscité les mêmes craintes pour l'acuité du contrôle parlementaire. Y aurait-il pour 1987 une autre vérité que pour 1985 ?

Certes, elle était répartie en deux articles. Mais, cette répartition n'a pas été respectée du tout. Et je ne rappellerai que pour mémoire ces décisions non financées, ou financées en collectif, dans ces mêmes domaines.

Cet amendement, au demeurant, n'a pour objet ni une diminution de dépense réelle ni une augmentation de recettes, ni une meilleure information du Parlement. Il vise, en fait, à l'éclatement d'un crédit de répartition conforme à l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances. Je pourrais ajouter que l'abondement de crédits exposé en motif ne se justifie pas. Le financement des centres sociaux est en effet assuré, comme Mme Barzach pourra vous le confirmer : la Caisse nationale d'allocations familiales le prend en charge.

J'ai d'ailleurs demandé aux centres sociaux de me proposer leurs contributions au développement des emplois de voisinage en faveur des familles, des personnes âgées et des handicapés.

Il est paradoxal que le représentant du groupe socialiste choisisse cette cible alors que ce Gouvernement, dans cette loi de finances, a mis en œuvre un dispositif ambitieux de déduction fiscale et d'exonération sociale en faveur de ces services de voisinage, dispositif que, nous le savons bien, vous nous enviez.

Au demeurant, M. le ministre a pris l'engagement de rendre compte au Parlement de l'utilisation de cette provision. Il vous demande de l'approuver en cela, de voter les crédits des affaires sociales et de l'emploi et donc de rejeter cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° II-21, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je vous rappelle, mes chers collègues, que le vote sur les inédits du titre IV est réservé.

II. - AFFAIRES SOCIALES

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère des affaires sociales et de l'emploi : II. - Affaires sociales.

La parole est à Mme le ministre.

Mme Michèle Barzach, ministre délégué auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi, chargé de la santé et de la famille.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, le projet de budget du ministère des affaires sociales et de l'emploi pour 1987 consacre deux milliards de francs aux actions menées en faveur de la santé et de la famille.

Ce montant de crédits peut paraître faible par rapport au budget total de l'Etat ou à la consommation médicale des Français, voire au budget du ministère des affaires sociales et de l'emploi.

Mais, d'une part, il ne comprend pas les dépenses de personnel et de fonctionnement des services, inscrites à la section commune ; d'autre part, les crédits budgétaires en faveur de la santé et de la famille ne recouvrent qu'une infime partie de la prise en charge par la collectivité de l'action gouvernementale.

Enfin, de nombreuses dotations relevant plus particulièrement de la compétence de M. Zeller participent également à l'effort fait en faveur de la santé et de la famille.

Des modifications importantes de structures affectent la comparaison d'une année sur l'autre du montant des crédits. Ainsi, la dotation destinée aux actions et services obligatoires de santé diminue-t-elle de 50 p. 100 afin de réaliser le partage financier, fixé au 1^{er} janvier 1987, des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement des services d'action sociale et de santé.

A structures constantes, les crédits consacrés à la santé et à la famille progressent de plus de 3 p. 100.

Des économies résultant d'un ajustement aux besoins ont pu être réalisées. Il s'agit notamment des crédits de formation des professions médicales et paramédicales, qui, pour des raisons démographiques, diminuent de 3,4 p. 100, et de la dotation destinée aux dépenses afférentes à l'I.V.G., sur laquelle une économie de constatation de 25 millions de francs, compte tenu de la consommation des crédits, a pu être réalisée. Ces économies sont redéployées pour assurer le financement des priorités de ce budget.

Je voudrais, en premier lieu, insister sur l'effort sans précédent consenti par le Gouvernement en faveur de la lutte contre la toxicomanie.

Les crédits du ministère de la santé progressent de plus de 17 millions de francs, passant de 276 millions de francs en 1986 à 294 millions de francs en 1987. A cette dotation, il convient d'ajouter la provision interministérielle de 250 millions de francs inscrite au budget de la justice, dont 40 millions de francs sont destinés à des actions que je mène. Ce crédit permettra, pour moitié environ, à éponger partiellement le retard dans le paiement des sommes dues aux hôpitaux dispensant des soins aux toxicomanes.

Le solde, soit 20 millions de francs, assurera le financement de mesures nouvelles, qui auront pour principal objet de favoriser la diversification des modes de soins aux toxicomanes.

Le ministère de la santé créera ainsi en 1987 une centaine de places en familles d'accueil et des centres de soin mettant en œuvre de nouvelles méthodes thérapeutiques. En outre, des crédits seront dégagés pour donner aux D.D.A.S.S. les moyens de mieux répondre à l'autorité judiciaire dans le cadre de l'injonction thérapeutique.

Les subventions d'équipement pour les établissements hospitaliers constituent l'autre grande priorité de ce budget. En effet, à une augmentation des crédits ouverts à ce titre au chapitre 66-11 de 5 p. 100 en autorisations de programme et de 27,6 p. 100 en crédits de paiement s'ajoute une réforme des mécanismes d'attribution des subventions.

La réglementation antérieure prévoyait un taux de subvention unique et obligatoire fixé à 40 p. 100. Cette règle, particulièrement rigide, aboutissait à une double conséquence néfaste : d'une part, elle interdisait toute opération d'investissement ne bénéficiant pas d'une subvention de l'Etat à hauteur de 40 p. 100 du coût total ; d'autre part, elle ne tenait aucun compte de la situation financière réelle de chaque établissement. Certains établissements disposent, en effet, de ressources propres importantes et peuvent autofinancer leurs opérations, tandis que d'autres ont impérativement besoin de l'Etat pour monter leur plan de financement.

M. Séguin et moi-même avons souhaité modifier ces règles.

Désormais, le taux de subvention variera entre 20 et 50 p. 100. Certaines opérations pourront être réalisées sans recours à une subvention, dès lors qu'elles n'engendreront pas de surcoût d'exploitation.

Par ailleurs, je vous rappelle que la caisse nationale d'assurance maladie a été autorisée à rétablir les prêts sans intérêt aux établissements hospitaliers. Une enveloppe de 80 millions de francs a été débloquée pour 1986 et elle pourrait éventuellement être accrue pour 1987.

La combinaison de ces différentes mesures montre notre volonté de renoncer à la logique du gouvernement précédent qui consistait à restreindre l'investissement hospitalier de façon particulièrement drastique.

La modulation des taux de subvention, qui se situe tout à fait dans l'esprit de souplesse et de pragmatisme que nous souhaitons introduire dans la politique hospitalière permettra, enfin, de tenir compte de la situation financière réelle de chaque établissement. Cette mesure devrait permettre de subventionner davantage d'opérations, en privilégiant plus particulièrement les hôpitaux qui en ont réellement besoin. Cette modulation constitue ainsi un des éléments du redéploiement entre les hôpitaux.

Tels sont les points les plus marquants de l'évolution des crédits relatifs à la santé et à la famille.

Comme je vous le disais au début de mon intervention, les crédits inscrits au budget ne reflètent qu'une partie des actions que nous menons.

J'aurai l'occasion de vous reparler longuement de la politique touchant à la famille, à l'hôpital, et à la prévention, lors de l'examen très prochain de projets de loi qui vous seront soumis.

J'ai exposé mardi dernier, devant la commission des affaires sociales de votre assemblée, la philosophie et le contenu du « Plan famille » qui, je le rappelle, est une politique globale ne se limitant pas à ses seuls aspects fiscaux et prestataires. Cette politique concerne également l'éducation des enfants à travers, par exemple, les rythmes scolaires, la santé à l'école, les gardes périscolaires, mais aussi la garde des enfants, le travail des mères de famille ou encore la politique du logement, c'est-à-dire, de façon plus globale, l'environnement dans lequel évolue la famille, cellule de base de la société.

A l'occasion de ce débat budgétaire, je voudrais insister à nouveau sur l'importance de l'effort consenti dans le budget pour les familles.

Les mesures fiscales représentent un manque à gagner de 5 milliards de francs pour le budget de l'Etat. Le solde net de ce que nous ferons en matière de prestations familiales s'élève, dans notre projet de loi, à 1 350 millions de francs. Au total, cette étape de la politique familiale représentera, pour les revenus des familles, un apport de 6 350 millions de francs qui bénéficiera en priorité aux familles modestes.

Ces chiffres montrent, à l'évidence, que la politique familiale constitue, pour le Gouvernement, une priorité. Notre préoccupation majeure est démographique. Il s'agit d'éviter le vieillissement de notre société, de maintenir une croissance régulière de la population et un bon renouvellement des générations, ce qui, vous le savez, n'est plus le cas aujourd'hui.

Toutefois, le Gouvernement a aussi des soucis fondamentaux de justice et d'équité. Il faut que les couples soient traités de façon égale quels que soient leurs modes de vie. Il faut mettre un terme aux handicaps et pénalisations dont pâtissent les couples mariés.

Vous avez déjà eu l'occasion de débattre des mesures fiscales intéressant la famille lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 1987. Je me contenterai donc de vous les rappeler pour bien montrer la signification familiale de ce budget 1987.

La décote, qui ne bénéficie actuellement qu'aux personnes seules dont l'impôt n'excède pas 4 400 francs, est étendue aux couples mariés. C'est une première mesure qui rétablit la neutralité fiscale au regard du statut matrimonial. Elle élimine une anomalie de notre droit fiscal qui pénalisait fortement les couples mariés de condition modeste. L'extension de la décote va permettre d'exonérer ou d'alléger la charge fiscale de 3 800 000 familles.

Une deuxième mesure consiste à limiter aux revenus les plus modestes l'avantage de la demi-part supplémentaire du quotient familial dont bénéficiaient, pour leur premier enfant à charge, les personnes isolées. La réduction d'impôt procurée par cette demi-part ne pourra plus excéder 3 000 francs. Les contribuables de condition moyenne et supérieure ayant un enfant à charge, qu'ils soient mariés ou non, seront donc traités de la même façon sur le plan fiscal.

En troisième lieu, une demi-part supplémentaire de quotient familial est attribuée pour chaque enfant à charge à compter du quatrième.

La quatrième mesure fiscale concerne le plafond de la réduction d'impôt pour les intérêts des emprunts souscrits pour l'acquisition ou la construction de l'habitation principale.

Ce plafond est doublé pour les couples, c'est-à-dire qu'il est porté à 30 000 francs, et il est majoré pour chaque enfant.

A cette occasion, je vous rappelle que les municipalités ont la possibilité de moduler le montant de la taxe d'habitation que paient les familles selon le nombre d'enfants. Les municipalités ont ainsi la possibilité d'alléger sensiblement les charges des familles.

La cinquième mesure consiste en un doublement de la déduction des frais de garde, portée de 5 000 à 10 000 francs par an et par enfant de moins de cinq ans.

Une sixième mesure autorise les départements à exonérer du paiement de la vignette automobile le véhicule des familles ayant au moins cinq enfants.

Enfin, les droits de mutation dus sur les donations - partages ont été réduits. Le Gouvernement précédent avait supprimé la réduction spéciale du montant des droits exigibles dont bénéficiaient les donations-partages. Nous rétablissons cette réduction spéciale, car nous estimons que donner aux parents la possibilité d'organiser rationnellement et de leur vivant la transmission de leur patrimoine à leurs enfants constitue un bon moyen de conforter les liens familiaux.

Dans le domaine des prestations familiales, nous réformons ou créons deux nouvelles prestations sans condition de ressources qui se traduisent par une augmentation nette des sommes versées aux ménages de 1 350 millions de francs.

La première mesure est une réforme radicale de l'allocation parentale d'éducation. Il suffit désormais de justifier avoir exercé une activité professionnelle de deux ans dans les dix années précédant la naissance du troisième enfant pour avoir droit à cette allocation.

Cette allocation, portée de 1 500 francs à 2 400 francs et servie trois ans au lieu de deux, devrait permettre de multiplier par quatre le nombre de bénéficiaires. Cette mesure est particulièrement intéressante - il faut le dire - pour les familles aux revenus modestes ou moyens pour lesquelles cette allocation compensera en grande partie la perte d'un revenu.

La seconde mesure prestataire est la création d'une allocation de garde d'enfant au domicile. Elle sera servie quel que soit le nombre d'enfants de moins de trois ans aux parents qui veulent faire garder leurs enfants à leur domicile. Par cette mesure de prise en charge des cotisations sociales dans la limite de 2 000 francs par mois, nous élargissons les possibilités de garde des enfants ; nous atténuons aussi la pression sur les modes de garde collectifs qui coûtent cher aux municipalités. De plus, cette prestation aura un effet stimulant sur l'emploi.

Enfin, notre dispositif de prestations familiales a été clarifié et simplifié.

Je vous rappelle, à cet égard, que les prestations familiales ne doivent pas constituer un moyen pour mener une politique de redistribution des revenus. Certaines prestations, archaïques ou ponctuelles, et qui relèvent souvent de l'action sociale, peuvent être beaucoup mieux utilisées au profit des familles.

Cette simplification concerne cinq prestations qu'il est proposé de supprimer ou d'aménager : le complément familial - maintenu - le remboursement aux entreprises du congé de naissance, les primes de déménagement, les prêts aux jeunes ménages et la possibilité de cumuler plusieurs allocations jeune enfant.

Dans le même esprit de simplification et de rigueur, les conditions d'ouverture du droit aux prestations familiales seront rendues cohérentes avec celles qui gouvernent l'admission et le séjour des étrangers, ainsi qu'avec celles qui sont relatives au regroupement familial.

Par ailleurs, nous avons l'ambition de mener une politique globale de la santé. Jusqu'à ce jour, l'action de l'Etat s'est caractérisée par une superposition de politiques sanitaires. Pour être efficace, notre action portera à la fois sur le secteur hospitalier, sur la médecine ambulatoire et sur les industries de santé afin de couvrir l'ensemble des actions qui participent à l'offre de soins.

Le secteur hospitalier a déjà fait l'objet de nombreuses réformes depuis la loi hospitalière de 1970. Ces efforts ont été insuffisants ou discutables. Le Gouvernement se propose de poursuivre trois objectifs fondamentaux : améliorer la ges-

tion et le fonctionnement de l'hôpital public ; rechercher un équilibre et une complémentarité entre les secteurs privés et publics d'hospitalisation ; mieux coordonner les médecines ambulatoires et hospitalières.

Le système du budget global était certainement une bonne idée au départ, mais il s'est transformé en une dotation globale rigide. Il a perpétué les inégalités et n'a pas permis d'adapter le financement aux fluctuations des activités et aux situations réelles. Il est aujourd'hui - il faut bien le dire - drastique et particulièrement démotivant.

Il convient donc, d'une part, d'assouplir le système - modulation du taux, augmentation de la marge de manœuvre, réexamen des modalités d'élaboration des budgets au niveau des établissements - et, d'autre part, de mettre en place rapidement les mécanismes qui permettent d'évaluer l'activité réelle de l'établissement grâce au développement de l'informatique hospitalière.

L'amélioration de la qualité des soins offerts et la maîtrise des dépenses hospitalières passent aussi par une réorganisation du fonctionnement de l'hôpital.

Un projet de loi vous sera prochainement soumis qui fixe un certain nombre de priorités.

Premièrement, il est apparu indispensable de redéfinir les structures hospitalières. Il est clair que la suppression des services, au profit des départements rigides et obligatoires, ne pouvait aboutir qu'à un échec, comme l'a d'ailleurs très clairement montré l'absence de mise en œuvre de cette mesure, qui remonte pourtant à plus de deux ans.

Deuxièmement, il était nécessaire de redéfinir clairement les responsabilités au sein de l'hôpital, par des structures claires : les services, avec des chefs de service à leur tête.

Dans un domaine aussi sensible que celui de l'exercice de la médecine, il n'est pas concevable que les responsabilités soient diluées de telle sorte que plus personne ne soit en définitive véritablement responsable.

Dans toute organisation, il est impératif qu'il se trouve quelqu'un pour prendre les décisions essentielles et assumer le bon fonctionnement de la structure qui lui est confiée.

Troisièmement, il est apparu nécessaire de rétablir des passerelles entre l'hôpital et l'extérieur, afin de sortir l'hôpital de l'isolement dans lequel il s'était progressivement placé. Cette ouverture sur l'extérieur passe, bien sûr, par un secteur d'activité libérale à l'hôpital, mais également par d'autres mesures qui sont le rétablissement du temps partiel, les contrats statutaires à durée déterminée.

Le rétablissement du secteur d'activité libérale à l'hôpital devrait rendre l'hôpital plus attractif pour les médecins et améliorer ainsi le niveau de recrutement ce qui, je vous le rappelle, est important car nous ne pouvons plus aujourd'hui combler les postes à pourvoir. Il contribuera par ailleurs à favoriser l'interpénétration entre médecine libérale et hospitalisation publique, et répondre ainsi aux choix et à la demande d'un certain nombre de malades.

Afin d'éviter certains abus, une limitation stricte de ce type d'activité est prévue. Il n'y aura pas de lits spécialement réservés à cette fin. De plus, seront institués un mécanisme de redevances et de versements calculés sur la base des honoraires perçus et un contrôle aux niveaux local et national.

Quatrièmement, il est apparu absolument nécessaire d'aborder les problèmes hospitaliers avec souplesse. Il est absurde d'imaginer, comme l'ont pourtant fait les auteurs des réformes de ces dernières années, que l'on peut traiter de la même façon le petit centre hospitalier, l'hôpital général doté de quelques services et le grand centre hospitalier régional et universitaire de plusieurs milliers de lits.

Le Gouvernement entend tenir compte de l'extrême diversité qui caractérise les hôpitaux.

Le cinquième point sur lequel je souhaite insister concerne les établissements privés, c'est-à-dire essentiellement, les cliniques. Il est clair que, au cours des cinq années écoulées, ils ont été l'objet d'un ostracisme injustifié alors qu'ils participent, comme les autres établissements, à la couverture des besoins sanitaires de la population.

Cet ostracisme a souvent abouti à des difficultés qui auraient pu être évitées. Je pense, notamment, à l'interdiction des regroupements d'établissements privés, qui est un frein évident à la modernisation et à la rationalisation de la gestion de nos cliniques.

Par ailleurs, le maintien de l'équilibre harmonieux entre l'hôpital privé et l'hôpital public passe par une redéfinition des objectifs et une réorganisation de la planification sanitaire.

Le dispositif de planification sanitaire mis en œuvre par la loi du 31 décembre 1970 est inadapté aujourd'hui au nouvel impératif, qui est non plus de maîtriser la croissance des équipements, mais d'optimiser les systèmes de soins, surtout de les réadapter aux besoins réels, notamment en matière d'hospitalisation et d'accueil des personnes âgées. A l'heure actuelle, en effet, nous avons trop de lits de court séjour et pas assez de lits de moyen et de long séjour.

Pour être efficace, la planification hospitalière doit être globale. Aujourd'hui, elle ne concerne malheureusement que les disciplines de court séjour et les équipements lourds. Elle devra englober également la psychiatrie, le moyen et le long séjour ainsi que toutes les formules alternatives à l'hospitalisation.

Enfin, le dernier objectif en matière de politique hospitalière est la recherche d'une meilleure articulation entre les soins en établissement et les soins ambulatoires. Il convient d'adapter la distribution des soins aux besoins réels des malades et de mieux maîtriser la croissance des dépenses de santé par le redéploiement des financements de structures très coûteuses de l'hôpital vers des structures plus légères donc moins onéreuses.

Je voudrais terminer mon propos concernant l'hôpital en soulignant un point qui me semble très important. Ce projet de réforme hospitalière ne constitue en aucun cas une fin en soi ; ce n'est qu'une étape, certes essentielle, dans la tâche de rénovation et de modernisation des hôpitaux à laquelle le Gouvernement entend s'attacher.

Si nous commençons par cette réforme axée essentiellement sur l'organisation médicale des hôpitaux, c'est qu'elle constitue le préalable indispensable permettant de sortir de la situation de blocage généralisé dans laquelle j'ai trouvé les hôpitaux et de commencer à régler les quatre problèmes qui sont essentiels : le budget global, l'informatisation de l'hôpital, l'aménagement du temps de travail à l'hôpital et l'équilibre des structures qui, aujourd'hui, ne correspondent plus du tout aux besoins.

S'agissant de la médecine libérale, il est indispensable de rappeler le problème essentiel de la démographie médicale. Depuis plusieurs années, le nombre de médecins progresse de 4,5 p. 100 par an. Au 1^{er} janvier 1986, on comptait 126 588 médecins, dont 71 658 généralistes. Cette croissance manifestement excessive ne peut pas ne pas susciter de difficultés dans l'exercice quotidien de la médecine et, il faut bien le dire aussi, créer des problèmes dans le domaine des dépenses de santé.

Face à cette situation, nous avons réduit à 4 460 en 1986-1987 le *numerus clausus*, c'est-à-dire le nombre des étudiants en médecine admis en deuxième année à la fin de la première année d'études, soit une baisse de 6,2 p. 100.

Par ailleurs, le Gouvernement a pris des mesures fiscales à l'égard des professions médicales. Citons le relèvement du plafond d'abattement pour les adhérents des associations de gestion agréées afin de rétablir progressivement une égalité de traitement entre ces médecins et les salariés ; l'abaissement du montant de la taxe professionnelle ; la disparition progressive de la taxe sur certains frais généraux ; la possibilité, pour les collectivités locales, d'exonérer momentanément de la taxe professionnelle les médecins qui s'installent pour la première fois dans des régions peu médicalisées, ce qui permet de rééquilibrer les structures médicalisées.

Les commissions qui ont étudié les mesures susceptibles de permettre une meilleure participation des médecins libéraux dans un certain nombre de domaines, notamment en matière d'alternatives à l'hospitalisation, d'ouverture de la médecine scolaire et des hôpitaux ruraux aux médecins libéraux, enfin, d'accès au service d'urgence sont en train de rédiger leurs rapports ; j'annoncerai donc ces mesures dans quelques semaines.

Surtout, nous voulons - M. Philippe Séguin l'a dit très clairement ce matin - que les relations du Gouvernement avec les professions de santé changent de nature et soient fondées sur une notion de responsabilité partagée par l'ensemble des acteurs, c'est-à-dire non seulement les professions de santé, mais également les pouvoirs publics, les organismes de financement et les assurés.

Les professions de santé ont un rôle capital à jouer pour la réussite du plan de rationalisation des dépenses de l'assurance maladie qu'a analysé ce matin M. Philippe Séguin. Les parties signataires à la convention discutent en ce moment et doivent faire très prochainement des propositions au Gouvernement. Dans ce cadre, les médecins participeront, pour la première fois, de façon volontaire et responsable à la maîtrise des dépenses.

Notre politique à l'égard des autres professions de santé obéit à la même logique : maîtrise des flux démographiques et responsabilisation. Nous avons diminué le *numerus clausus* des chirurgiens dentaires et des masseurs-kinésithérapeutes de la même façon.

Je ne voudrais pas achever ce chapitre sans évoquer le comité des sages qui va être mis en place pour constituer un outil d'évaluation à la fois des thérapeutiques et des coûts de santé. Cet outil manquait considérablement et son absence constituait un handicap sérieux pour mener une politique de santé cohérente et parvenir à une bonne maîtrise des coûts.

Le secteur pharmaceutique et l'industrie du médicament concourent également à la réalisation d'une politique globale de la santé.

Comme vous le savez, un certain nombre de mesures ont déjà été prises par le Gouvernement dans les domaines du prix du médicament, de la taxe et du contrôle de la publicité pharmaceutique, et une vaste concertation a été engagée avec l'ensemble des professionnels ; elle devrait aboutir, dans les prochaines semaines, à des conclusions.

Je voudrais exposer ici ma position concernant la pharmacie d'officine.

J'ai trouvé, en arrivant, une profession officinale qui exerce bien son métier et assure une distribution du médicament de qualité. Cependant, le nombre de pharmacies a progressé ces dernières années de façon très excessive puisque, de 1980 à 1985, 1 475 créations ont été autorisées ; cela correspond à 7,5 p. 100 d'augmentation en cinq ans.

Ce chiffre est aberrant – il faut bien le dire – compte tenu, par ailleurs, de l'évolution de la population ; cela ne peut que fragiliser l'ensemble du réseau et exercer une pression sur les marges, contraire à ce qui est souhaitable pour l'ensemble de la politique de santé.

Face à cette situation, nous avons pris plusieurs décisions dont trois me paraissent essentielles.

La première a consisté à appliquer strictement la loi en matière de répartition démographique. Ainsi, alors que jusqu'au 16 mars 1986 de très nombreuses créations par dérogation ont été accordées, nous n'en avons consenti, jusqu'à ce jour, que quatre sur recours hiérarchique.

En tout état de cause, du fait d'une évolution récente de la jurisprudence du Conseil d'Etat, nous allons être amenés à un examen profond des textes relatifs aux dérogations et aux transferts d'officine.

Il convient également de s'interroger sur le problème des marges des pharmaciens. Celles-ci sont déterminées aujourd'hui par un arrêté pris à partir de l'ordonnance sur le prix datant de 1945. Sa suppression retire à ces arrêtés toute base légale et le Gouvernement est conscient que pour les produits pharmaceutiques un problème particulier se pose. Cette question est actuellement étudiée avec le ministre de l'économie, des finances et de la privatisation pour permettre aux pharmaciens de redresser d'un système de marges fixes.

Enfin, la question du monopole de vente des médicaments par les pharmaciens est actuellement posée, en particulier par certaines grandes surfaces. Il est indispensable que je rappelle quelques données du droit et de l'économie de la pharmacie.

Les médicaments répondent à une définition précise. Ils doivent, lorsqu'il s'agit de spécialités, avoir reçu, préalablement à leur commercialisation, une autorisation de mise sur le marché. La préparation et la vente des médicaments sont réservées aux pharmaciens. L'ensemble de ces règles est codifié par le code de la santé publique.

Ce monopole des pharmaciens dans la préparation et la vente des médicaments me semble totalement justifié et ne doit pas être remis en question. Le médicament doit être distribué et dispensé aux utilisateurs uniquement par des professionnels ayant reçu une formation propre, de haut niveau scientifique. Les intérêts de la santé publique sont ici en

cause. L'idée qu'un médicament vendu sans ordonnance pourrait être acheté dans une grande surface ne peut être recevable.

Par ailleurs, les articles et produits que les pharmaciens peuvent vendre en dehors des médicaments doivent être limités en nombre et présenter un rapport étroit avec la santé. Pour ces articles, dits « de parapharmacie », le pharmacien ne dispose *a priori* d'aucun monopole et se trouve en concurrence avec les autres formes de distribution. En moyenne, cette parapharmacie ne représente, d'ailleurs, que 13 p. 100 du chiffre d'affaires des officines.

Une commission de la parapharmacie, réunie en ce moment par le ministre des finances et moi-même, permettra de définir ce qui relèvera effectivement du monopole du pharmacien et ce qui devra être rendu à la concurrence.

Je voudrais, en terminant, souligner toute l'importance que j'attache à la lutte contre les fléaux sociaux. Je ne reviendrai pas sur les efforts que nous avons engagés pour lutter contre la toxicomanie. J'insisterai sur la poursuite des actions entreprises pour lutter contre le tabagisme et l'alcoolisme.

Les crédits consacrés à cette dernière action diminuent d'un peu moins de 4 p. 100. Bien entendu, il n'est pas question de remettre en cause l'immense intérêt que représente la lutte contre l'alcoolisme. A ce sujet, je formulerai deux observations.

Tout d'abord, le haut comité d'études et d'informations sur l'alcoolisme a été directement rattaché au ministère dont j'ai la charge. Bien sûr, ce rattachement n'a en rien diminué son audience ; au contraire, il a renforcé, me semble-t-il, le lien avec les ministères qui mènent une action quotidienne de lutte contre l'alcoolisme.

Ensuite, les services dépendant de ce nouveau haut comité sont maintenant plus proches de ceux de mon ministère. Cela permettra une plus grande efficacité dans l'action et, bien sûr, ne diminuera en rien les possibilités de travail avec l'ensemble des autres ministères. C'est ainsi qu'il faut comprendre la légère réduction des crédits consacrés à la lutte contre l'alcoolisme.

Enfin, la lutte contre le S.I.D.A. constitue une priorité.

Les crédits inscrits au budget progressent de 2,5 millions de francs à 3,2 millions de francs. Le ministère de la recherche va, pour la première fois, débloquer des crédits significatifs pour les équipes travaillant sur le S.I.D.A. Mais, là encore, l'essentiel de notre effort n'est pas retracé dans le budget.

La progression rapide de cette maladie a conduit les pouvoirs publics à prendre un certain nombre de mesures dans les domaines de la recherche, de la prévention et des soins. C'est même une véritable guerre que nous avons l'intention de mener, en sachant que le S.I.D.A. est une maladie évitable et que nous devons tout faire pour l'éviter.

La prévention est, à mon sens, particulièrement utile pour cette maladie devant laquelle la médecine est encore impuissante.

Vous savez que le dépistage est devenu obligatoire depuis août 1985 dans les centres de transfusion sanguine. Cette mesure a protégé de la contagion les hémophiles et, plus généralement, les transfusés.

Le dépistage se fait également dans deux cent cinq centres hospitaliers qui ont reçu des instructions pour ouvrir une consultation spécialisée.

Nous étudions les moyens de développer les possibilités de dépistage, peut-être par l'intermédiaire des dispensaires antivénériens. Par ailleurs, les tests qui servent au dépistage seront plus largement pris en charge.

La prévention passe aussi par une politique d'information en direction des groupes à risques, bien sûr ; cela est fait par les associations spécialisées.

C'est maintenant à une information de l'ensemble des Françaises et des Français qu'il faut se consacrer. Nous le ferons, dès le premier trimestre de 1987, grâce à une grande campagne d'information nationale sur le S.I.D.A.

Vous le savez, nous avons déclaré le S.I.D.A. « grande cause nationale ». Cela est vraiment très important, car, aujourd'hui, ce sont non plus seulement les « groupes à risques » – comme on l'a dit – qui sont menacés, mais également des femmes, des enfants, et – il faut bien le dire – des

jeunes, nos jeunes, qui doivent prendre conscience du problème qui existe aujourd'hui dans ce domaine, afin de générer des changements de comportement et des réflexions profondes, en ce qui concerne en particulier le comportement sexuel.

Le S.I.D.A. se propage non seulement par voie sanguine, mais également par voie sexuelle, et un certain nombre de précautions peuvent déjà être prises. C'est dans cette perspective que le Gouvernement proposera très prochainement au Parlement d'autoriser la publicité sur les préservatifs lors de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social.

Certains pensent qu'il faut libéraliser la vente des seringues, c'est-à-dire en autoriser la vente libre en pharmacie sans ordonnance. Je crains, pour ma part, que cette mesure n'apparaisse, aux yeux de l'opinion, complètement contradictoire avec la volonté affirmée par le Gouvernement de lutter contre la toxicomanie. C'est pourquoi nous ne prendrons pas une telle mesure dans l'immédiat.

J'ai demandé à plusieurs instances, dont les conseils de l'ordre des pharmaciens, et à un grand nombre de spécialistes de me donner leur avis. La décision de libéraliser la vente des seringues ne sera prise que lorsque, d'une part, nous aurons reçu leur réponse et, d'autre part, nous aurons la possibilité de sensibiliser l'ensemble de la population aux problèmes que pose une telle mesure.

En effet, non seulement elle n'aura pas forcément pour effet d'empêcher les toxicomanes qui se piquent d'être atteints du S.I.D.A. - car, vous le savez, une ritualisation du passage de la seringue existe chez eux - mais encore elle donnera plus de facilité et de liberté aux toxicomanes pour se procurer des seringues.

Enfin, et il faut aussi le savoir, les seringues ne servent pas uniquement aux toxicomanes. Tous les problèmes relatifs à l'automédication doivent également être pris en compte, en particulier les accidents dus à des injections qui ne sont pas faites correctement.

Pour conclure sur ce sujet, j'ajouterai qu'aucun Etat n'a encore libéralisé la vente des seringues. Les pays qui n'avaient pas de législation ont, bien sûr, des seringues en vente libre ; ceux qui avaient une législation ne l'ont pas, pour l'instant, modifiée.

Quant à la vente libre à titre expérimental, nous n'avons encore aucun résultat.

Les médecins eux-mêmes sont aussi souvent démunis face au S.I.D.A. C'est pourquoi nous allons lancer une campagne d'information à l'égard des professions de santé - médecins, pharmaciens, dentistes - et de l'ensemble des professionnels de la santé concernés. Nous avons déjà diffusé 120 000 exemplaires d'un dépliant donnant une information complète sur le S.I.D.A. Nous allons la poursuivre.

Nous allons, en outre, engager une campagne d'information « ciblée » dans les écoles sur les polytoxicomanies : l'alcool, le tabac, la drogue. Nous souhaitons que le problème du S.I.D.A. soit également abordé et expliqué dès l'école.

J'ajoute qu'à ma demande le S.I.D.A. est désormais inscrit sur la liste des maladies prises en charge à 100 p. 100 par la sécurité sociale, à savoir les maladies longues et coûteuses.

Enfin, je n'oublierai pas de parler de la recherche qui est, bien sûr, essentielle. Nous avons, en France, des équipes de chercheurs qui ont une renommée mondiale. Elles appartiennent aux grands organismes de recherche - I.N.S.E.R.M., C.N.R.S., Institut Pasteur - et, bien sûr, aux services hospitaliers.

Aujourd'hui, notre pays est confronté à un double défi : lutter contre la propagation de cette maladie, d'une part, et garder le rôle de premier plan qu'il a tenu jusqu'à présent dans les domaines de la recherche et des soins, d'autre part.

Hier, lors d'une conférence de presse, avant-hier, en réponse à une question posée à l'Assemblée nationale, j'ai annoncé deux faits nouveaux que je voudrais maintenant vous commenter.

Premièrement, le Gouvernement a décidé de répondre de façon positive à la récente proposition du professeur Montagnier, à savoir de créer une fondation contre le S.I.D.A. Elle le sera grâce à des fonds publics et à des fonds privés. Elle permettra - ce qui est tout à fait capital - de mettre en place un centre intégré dans lequel on associera la recherche fon-

damentale, la recherche appliquée et les soins. C'est le meilleur moyen d'accélérer l'espoir de trouver un traitement et peut-être un vaccin.

Deuxièmement, M. le Premier ministre a pris l'engagement que la coopération internationale dans le domaine de la recherche médicale prendra un tour nouveau. Au début du mois d'octobre, M. Jacques Chirac a écrit au président Reagan pour lui demander que tout soit fait afin d'obtenir un rapprochement entre les chercheurs des deux pays les plus avancés aujourd'hui dans la recherche : la France et les Etats-Unis. Les réponses du président des Etats-Unis et du secrétaire d'Etat à la santé ont été très positives, et j'ai bon espoir que nous pourrions bientôt bâtir une stratégie commune de recherche contre ce fléau.

C'est une équipe de notre pays, dirigée par le professeur Montagnier qui a, pour la première fois, je vous le rappelle, mis en évidence le virus responsable de cette maladie. Je souhaiterais qu'étant les précurseurs nous n'abandonnions pas la suite des recherches à d'autres que nous. Tout sera mis en œuvre pour réussir, et j'espère que nous le ferons.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, voilà, broyée à grands traits, la politique de la santé et de la famille que je mène au nom du Gouvernement. Les différents orateurs qui vont maintenant intervenir, les questions qui me seront posées me permettront de la préciser ; je les en remercie. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'union centriste et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de l'emploi, chargé de la sécurité sociale. Monsieur le président, mesdames, messieurs, comme vous l'a rappelé ce matin M. Séguin, notre nouvelle frontière, c'est l'emploi, qu'il s'agisse d'action sociale - où les mesures prises à l'occasion du plan d'action contre la pauvreté complètent l'ensemble des dispositions prises pour faire reculer le chômage - ou de la sécurité sociale - où la diminution du nombre des actifs retentit directement sur les rentrées de cotisations et, par conséquent, sur la situation financière particulièrement difficile à laquelle nous sommes confrontés.

Je vais donc vous présenter maintenant les grandes orientations qui guideront mon action en 1987, dans ces deux domaines.

D'abord, en ce qui concerne l'action sociale, l'un des problèmes majeurs auxquels nous avons à faire face est celui des personnes âgées dépendantes ; il constitue aussi l'une de nos priorités.

Le dispositif d'aide et de prise en charge existant est, à la fois, inadapté aux besoins, excessivement cloisonné et inégalitaire, qu'il s'agisse d'inégalités géographiques - les taux de couverture en équipements et services variant considérablement entre régions, départements et communes - ou d'inégalités de prise en charge - les attributions individuelles d'aide ménagère variant d'un régime de retraite à l'autre, d'un département à l'autre en cas de prise en charge par l'aide sociale, et la participation des bénéficiaires étant sujette à des effets de seuil importants et à des variations considérables et difficilement justifiables selon qu'ils sont accueillis en établissement sanitaire, c'est-à-dire dans un hôpital, ou dans des structures médico-sociales. De plus, chacun le sait, la gestion des systèmes actuels laissent parfois à désirer.

Trois ordres de dispositions ont pour objet de répondre, dans un premier temps, à la situation que nous avons trouvée.

Il s'agit, en premier lieu, de la recherche de redéploiements destinée à permettre la création de structures adaptées aux personnes âgées dépendantes, c'est-à-dire un hébergement plus humain et plus économique, un problème dont Mme Barzach vous a parlé tout à l'heure.

Dans ce domaine, je le sais, l'attente est importante dans la plupart des départements, qui, selon moi, doivent être plus étroitement associés à cette démarche qui les intéresse au plus haut point.

En deuxième lieu, des mesures fiscales sont prévues. Le Gouvernement a accepté, au titre de la loi de finances pour 1987, un amendement présenté par M. le député Etienne Pinte et prévoyant que peuvent être déduites du montant du revenu imposable, à compter du 1^{er} janvier 1987,

à concurrence de 10 000 francs, les sommes versées pour l'emploi d'une aide à domicile pour les contribuables qui sont, soit âgés de plus de 70 ans, sous certaines conditions, soit titulaires de la carte d'invalidité, ou encore qui ont à charge un enfant ouvrant droit au complément de l'allocation d'éducation spéciale.

Le Gouvernement souhaite donner un prolongement social à cette mesure en envisageant une exonération des charges sociales pour les personnes âgées qui emploient du personnel à domicile. Cet allègement des charges est de nature à faciliter les conditions de vie des intéressés et à créer des emplois. Il complète heureusement les dispositifs que nous connaissons à l'heure actuelle dans le domaine de l'aide ménagère et de l'aide à domicile.

En troisième lieu, il s'agit de l'investissement. Les autorisations de programme relatives à la transformation des hospices s'élèvent à 339 millions de francs. Elles sont en augmentation de près de 100 millions de francs, soit 39 p. 100 par rapport au budget de 1986. Les crédits P.L.A. sont, depuis 1986, utilisables pour la création de maisons d'accueil pour personnes âgées dépendantes. Ce n'est donc ni une régression de crédits ni une réduction des efforts contrairement à ce qui est parfois affirmé ici ou là.

Par ailleurs les dépenses non budgétaires, financées par la sécurité sociale ou l'aide sociale, sont elles aussi considérables. Elles permettent la médicalisation des établissements d'accueil pour les personnes âgées ; plus de 58 000 places de section de cure médicale sont aujourd'hui installées, auxquelles s'ajoutent 59 000 lits de long séjour. L'effort doit à l'évidence être poursuivi, mais dans la maîtrise des dépenses de l'assurance maladie, ce qui signifie qu'il doit être réalisé en priorité par le meilleur usage des moyens disponibles, notamment dans certains types d'hôpitaux et plus généralement dans le secteur sanitaire et social sous compétence de l'Etat. Des mesures plus énergiques que dans le passé ont été prévues pour 1987.

Elles permettent ainsi le développement des services de soins à domicile, qui comportent actuellement près de 25 000 places. En huit mois, 1 500 places supplémentaires ont été créées.

Elles permettent, enfin, de consacrer 4 milliards de francs à l'aide ménagère à domicile, partagés entre l'aide sociale départementale et les caisses de retraite.

En ce domaine, il convient désormais de conférer toute son efficacité au dispositif existant, notamment en rationalisant la distribution des prestations et la répartition des moyens, en recherchant une meilleure adaptation des structures et une plus grande polyvalence des services et des personnels.

On voit ainsi que l'effort de l'Etat ne se relâche pas, bien au contraire, alors que les lois de décentralisation confèrent aux collectivités locales des responsabilités essentielles, tant en matière d'hébergement qu'en matière d'aide à domicile.

Je crois cependant que des propositions d'ensemble sont aujourd'hui nécessaires pour que soient définis des objectifs à long terme permettant de faire face à tous les problèmes posés par l'accroissement important du nombre des personnes âgées susceptibles de devenir dépendantes.

Telle est la raison pour laquelle j'ai décidé de créer une commission nationale d'études sur les personnes âgées dépendantes, dont j'ai confié la présidence à M. Théo Braun.

Cette commission devra présenter un rapport dans six mois. Elle aura pour mission d'analyser les différentes situations de dépendance des personnes âgées et l'évolution des besoins dans les quinze années à venir. A partir de ce constat, elle devra élaborer des propositions sur les mesures à mettre en œuvre, les formes d'intervention adaptées et les financements à prévoir, à moyen terme, de la prise en charge des situations de dépendance.

Instance de concertation, elle associera en son sein les grandes associations qui œuvrent dans le secteur des personnes âgées, des spécialistes de gérontologie, des personnalités qualifiées, des représentants des élus et des collectivités locales ainsi que des organismes de sécurité sociale.

Ainsi sera réalisée, pour la première fois, une étude prospective pour appréhender globalement la situation des personnes âgées dépendantes et évaluer les besoins dans les prochaines décennies.

En ce qui concerne les personnes handicapées, il faut maintenir le cap fixé par la loi de 1975. Mais plusieurs priorités nouvelles se dégagent aujourd'hui : les besoins nouveaux des jeunes handicapés arrivant à l'âge adulte ; les enfants polyhandicapés ; la demande d'intégration scolaire exprimée de plus en plus souvent par les parents d'enfants handicapés ; l'amélioration des conditions d'attribution des prestations.

Pour répondre à ces priorités, le budget prévoit, en premier lieu, la création d'au moins 1 500 places supplémentaires de C.A.T. en 1987 ; les créations de C.A.T. devront, bien entendu, être coordonnées avec celles des foyers d'hébergement qui leur sont jumelés, et donc avec les conseils généraux, puisque la création de ces foyers d'hébergement relève de la compétence des départements.

Le budget prévoit, en deuxième lieu, le maintien de l'aide financière de l'Etat, soit 108 millions de francs, aux services d'auxiliaires de vie, qui sont, je le rappelle, depuis les lois de décentralisation, de la responsabilité des collectivités locales. Mais l'Etat a souhaité conserver à cette action une valeur d'exemplarité ; le Sénat, j'en suis convaincu, saura reconnaître l'effort de l'Etat, qui n'y était pas pourtant explicitement obligé.

Le budget prévoit, en troisième lieu, les moyens nécessaires à la création des services d'appui pour l'intégration scolaire des enfants handicapés et des moyens pour des sections d'accueil pour enfants polyhandicapés seront dégagés par un effort de redéploiement dont j'ai déjà parlé.

Le budget prévoit en outre, pour appuyer la politique de maintien à domicile des personnes atteintes de handicaps mentaux, que les crédits affectés au financement de la tutelle d'Etat seront augmentés de 7 500 000 francs dans le budget 1987.

Le budget prévoit encore la recherche d'une amélioration du fonctionnement des Cotorep - commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel - grâce à une informatisation des secrétariats et au renforcement des équipes médicales.

Enfin, une réforme complète du système d'évaluation du handicap est actuellement en cours. Les premiers rapports demandés me seront remis dans les prochaines semaines.

S'agissant de la lutte contre la pauvreté et la précarité, le plan d'action gouvernemental vient d'être adopté. Il comprend désormais deux orientations essentielles.

Il s'agit d'abord d'une réponse aux situations de détresse matérielle immédiate qui appellent des solutions urgentes. Les actions mises en œuvre s'appuieront, dans le respect des compétences de chacun, sur les grandes associations caritatives nationales et sur les préfets de département, chargés de la coordination de l'ensemble des actions.

Le dispositif comprend l'aide alimentaire, l'hébergement d'urgence - la capacité d'accueil est aujourd'hui de 38 000 places - l'accès ou le maintien dans le logement grâce à la participation aux charges et aux impayés en liaison avec l'ensemble des partenaires locaux, à savoir les services publics de l'Etat, les organismes de protection sociale, les collectivités locales et les associations.

Parallèlement au dispositif d'urgence, des conventions Etat-département vont être et sont déjà mises en place, à l'initiative des collectivités locales qui organiseront la gestion du système comme elles l'entendent.

L'objectif est de fournir aux personnes âgées de plus de vingt-cinq ans, totalement démunies de ressources, la possibilité de subvenir elles-mêmes, par leur propre effort, aux besoins élémentaires de l'existence.

L'Etat participera financièrement à ces opérations à hauteur de 40 p. 100 d'une rémunération de 2 000 francs pour un travail à mi-temps. La protection sociale des intéressés sera assurée dans des conditions tout à fait avantageuses. J'insiste sur ce point car il intéresse particulièrement les gestionnaires locaux que vous êtes, pour la plupart d'entre vous.

Dans le cadre de ce plan, l'impulsion donnée par l'Etat trouvera sa pleine dimension dans l'effet multiplicateur qu'elle déterminera au niveau de ses partenaires locaux, et viendra à l'appui des financements qui existent en matière d'action sociale.

D'ores et déjà, pour lancer l'opération, 20 millions de francs ont été inscrits au collectif budgétaire, indépendamment des crédits prévus pour 1987.

Ce dispositif doit être situé dans le cadre des mesures financières considérables prises par M. Philippe Séguin pour lutter contre le chômage et assurer l'insertion des jeunes et des chômeurs de longue durée ainsi qu'en faveur de la création d'entreprises par les chômeurs eux-mêmes. Cet ensemble est sans commune mesure avec les actions entreprises par le précédent gouvernement. Il y manquait, en effet, à la fois l'essentiel, c'est-à-dire l'action pour l'emploi, et la cohérence entre l'urgence et les actions d'insertion, cohérence que nous avons voulu préserver à tout prix.

Enfin, dans le domaine de la formation des travailleurs sociaux, le Gouvernement poursuit un double objectif : d'abord adapter les flux de formation aux débouchés offerts - et cette action a pour effet, non pas de développer le chômage mais, au contraire, de le réduire - et, ensuite, rationaliser l'appareil de formation pour redresser des déséquilibres locaux et améliorer la qualité d'ensemble.

J'en viens maintenant à la sécurité sociale. Sauvegarder celle-ci en respectant ses principes essentiels, faire face à une situation financière déséquilibrée en profondeur, rationaliser et entreprendre les adaptations indispensables pour l'avenir, tels sont les objectifs que nous poursuivons.

Je rappellerai d'abord les prévisions établies par la commission des comptes de la sécurité sociale, recrédibilisée par nos soins, en juillet dernier.

Voici les chiffres : déficit de l'assurance maladie, au sens strict, de 5,6 milliards en 1986, 15,3 milliards en 1987, et ce dans la seule logique de la poursuite des évolutions en cours ; déficit de l'assurance vieillesse de 17,6 milliards en 1986, de 27,7 milliards en 1987, et ce à législation inchangée, celle dont nous avons hérité le 16 mars dernier ; déficit de l'ensemble du régime général de 20 milliards en 1986, de 37,8 milliards en 1987.

Globalement, les dépenses de la sécurité sociale, toutes branches confondues, augmentent, à l'heure présente, plus de deux fois plus vite que la richesse nationale. Aussi, les transferts de modes de financement, par exemple vers le budget de l'Etat, sont d'avance voués à l'échec car aucune ressource, qu'elle soit fiscale, parafiscale ou autre, ne peut durablement augmenter deux fois plus vite que la production nationale.

Les estimations financières nouvelles publiées en octobre 1986 font apparaître des évolutions importantes : des rentrées inférieures aux prévisions faites en juillet dernier, une progression soutenue des dépenses de santé, une croissance continue des dépenses vieillesse, un léger dérapage des prestations familiales et une dégradation marquée de la trésorerie en 1986.

Il est donc prévisible que les chiffres de juillet 1986 sont en deçà de la réalité du déficit prévu.

Les mesures exceptionnelles de financement prises cette année ne constituent, bien sûr, qu'une solution d'urgence. Elles ont permis, en particulier, de garantir non seulement le versement mais aussi le pouvoir d'achat des pensions. Cependant, il est clair que les recettes dégagées ne combleront pas, à elles seules, le déséquilibre financier chronique du régime.

En matière d'assurance vieillesse, nous avons fait ce choix car nous ne voulions pas demander aux Français plus qu'il n'était nécessaire au moment où le Gouvernement manifestait sa volonté de réduire progressivement le niveau des prélèvements obligatoires. De plus, c'est la marque évidente de notre détermination à préparer l'avenir de nos régimes de retraite et à ne pas se contenter d'une succession de solutions d'opportunité.

En effet, la situation de la branche vieillesse est très critique. La dégradation rapide des comptes de la C.N.A.V.T.S. - Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés - provient d'une augmentation, en francs constants, des dépenses de 6,2 p. 100 en 1986, soit près de trois fois plus que pour la richesse nationale, et de 6,3 p. 100 en 1987, soit deux fois et demie de plus que l'accroissement prévisible de la richesse nationale.

Cette détérioration est d'abord d'origine structurelle : comme l'a rappelé Philippe Séguin, les pensions sont désormais servies en contrepartie de périodes de cotisations plus longues et calculées sur la base de salaires plus importants.

En outre, entre 1985 et 1990, il faudra, chaque année, servir et honorer les droits à retraite de 300 000 retraités supplémentaires alors que le nombre de cotisants stagne ou n'a

jamais progressé, comme Philippe Séguin l'a rappelé au début de ce débat, de plus de 200 000 au cours des meilleures années.

Le problème de l'assurance vieillesse n'est donc pas, je le répète, un problème de l'an 2005, comme on veut nous le faire croire. C'est un problème immédiat et l'ensemble des Français doit être sensibilisé à cette question.

Quant à l'autre facteur de dégradation, d'origine conjoncturelle, il s'agit de l'abaissement de l'âge de la retraite. Cette mesure, prise en 1983, représente 390 000 retraités supplémentaires en 1986 et 436 000 en 1987. Son coût atteindra, en 1987, plus de 13 500 millions de francs.

Chacun sait que cette réforme, qui n'a pas été financée, a constitué un transfert de charges de l'assurance chômage sur l'assurance vieillesse au moment le plus défavorable.

En outre, il faut le dire et le répéter, elle a constitué une erreur humaine, non pas par le droit qu'elle a ouvert mais par le caractère systématique des mécanismes de départ qui ont été mis en place.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Très bien !

M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat. Face à cette situation, et après avoir pris les mesures financières d'urgence qui s'imposaient afin de préparer l'avenir et donc d'adapter notre système d'assurance vieillesse aux nouvelles contingences, M. Philippe Séguin et moi-même avons mis en place, le 7 octobre dernier, une commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance vieillesse.

Cette commission, composée d'experts mais aussi des partenaires sociaux, devra se pencher notamment sur la place faite dans le régime général aux droits « gratuits » et sur toute mesure susceptible de permettre à l'avenir le retour à un équilibre financier structurel de cette branche.

Dans ce cadre, la commission examinera chacune des règles qui aboutissent au calcul actuel des pensions pour en proposer la réforme éventuelle afin d'évoluer vers plus de flexibilité par rapport à l'environnement économique, vers plus de souplesse dans les choix individuels, mais aussi vers plus de contributivité.

Les propositions de la commission nous seront remises le 15 février prochain.

Par ailleurs, nous allons demander aux autres régimes de base d'entreprendre la réalisation de prévisions comparables à celles du régime général afin d'asseoir, dans une étape ultérieure, le même type de réflexion.

Dans cette assemblée, je ne peux pas m'empêcher de faire mention, ne serait-ce que brièvement, de la situation de la C.N.R.A.C.L. - caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales - qui connaît les mêmes difficultés fondamentales, indépendamment des problèmes de compensation démographique, que le régime général d'assurance vieillesse, et il faudra bien tenter, là aussi, de retrouver des mécanismes assurant l'équilibre du système.

S'agissant des pensions actuellement servies, le Gouvernement a formellement écarté la solution inacceptable d'une remise en cause de leur niveau.

En revanche, il étudie la possibilité d'une réforme du mode d'indexation des pensions, qui serait fondée sur l'évolution des prix et non plus sur celle des salaires.

En effet, la situation financière de l'assurance vieillesse ne permet plus aujourd'hui d'élever encore le niveau « relatif » - j'insiste sur ce mot - des pensions. Il ne faut pas oublier que si, entre 1970 et 1986, les prix ont été multipliés par quatre, les pensions l'ont été par huit et le minimum vieillesse par dix.

Cet effort demandé aux retraités se traduirait par une contrepartie essentielle pour eux, à savoir la garantie du pouvoir d'achat.

Il faut, en effet, être particulièrement clair sur ce sujet : en dépit du principe d'une indexation sur les salaires, le gouvernement précédent était parvenu en deux années - 1984 et 1985 - à faire baisser le pouvoir d'achat des pensions de près de 2 p. 100.

Dès lors si, aujourd'hui, une réflexion sur une indexation des pensions fondée sur les prix me paraît totalement justifiée, c'est pour deux raisons : d'une part, le temps n'est plus

à la croissance ininterrompue des avantages sociaux, compte tenu des possibilités et des contraintes économiques ; d'autre part, l'indexation constitue une garantie fondamentale, et en réalité nouvelle, proposée aux retraités.

J'en viens à l'assurance maladie. Sa situation est très critique. La dérive constatée se traduit, en particulier, par un écart très important entre les recettes et les dépenses du régime.

Ainsi, en 1986, les recettes augmenteront de 3,1 p. 100 à 3,5 p. 100, mais les dépenses progresseront de 9,9 p. 100 par rapport à 1985 ; cela est dû, en particulier, au fait qu'il fallait rembourser une série de dettes non honorées par nos prédécesseurs.

En 1987, l'augmentation des recettes atteindra 2 à 3 p. 100, contre 5,2 p. 100 d'accroissement prévisible des dépenses.

La dérive se traduit aussi par la progression des soins de santé qui, sur douze mois, atteint 8,3 p. 100.

Il faut, en outre, garder à l'esprit que ces tendances portent sur une masse financière représentant environ le tiers du budget de l'Etat et une fois et demie le produit de l'impôt sur le revenu.

C'est pourquoi, afin d'éviter un blocage du système, il convenait d'élaborer un plan de rationalisation de l'assurance maladie, devant assurer - j'insiste sur ce point - non une diminution des dépenses, mais la maîtrise de celles-ci, de sorte que leur croissance soit comparable à celle des recettes.

C'est dans cette optique que s'inscrivent les mesures qui ont été proposées à l'examen de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés. M. Philippe Séguin et moi-même avons tenu le plus grand compte des avis formulés avant d'arrêter les actions à mener.

Ces actions procèdent des principes d'équité, de clarté, de responsabilité et d'un souci de remise en ordre progressive.

Le rôle de l'assurance maladie doit être, selon nous, concentré sur l'essentiel, par un retour aux objectifs qui ont présidé à sa fondation. Elle doit assurer la sécurité des assurés face aux risques, faciliter l'accès des soins à tous ; elle ne doit pas banaliser la gratuité.

Toute déviance du système, en une période de profonde mutation de notre société, est en réalité un obstacle à la nécessaire exigence de solidarité souhaitée par les Français et met en cause la survie même du système.

Je voudrais insister brièvement sur quelques points.

L'approche même que nous avons adoptée montre qu'il s'agit moins d'un plan d'économies que d'un plan de rationalisation et de remise en ordre.

Il s'agit aussi d'un plan de confiance, de confiance envers les médecins prescripteurs qui sauront prendre leurs responsabilités dans le cadre de la loi et le respect de la déontologie.

Il s'agit, enfin - et je réponds là ponctuellement à M. Fourcade, qui est intervenu ce matin à ce sujet - d'une action qui vise à infléchir en profondeur les comportements de tous les acteurs du système.

Le dispositif préconisé est totalement complémentaire d'une opération menée, dans le cadre conventionnel, par la caisse nationale d'assurance maladie et ses partenaires du corps médical pour assurer une meilleure régulation des dépenses, dans le respect absolu de la liberté de prescription.

Enfin, nos propositions ont donné lieu pour la première fois à une réelle concertation, particulièrement approfondie, qui prépare une plus grande prise de responsabilité des partenaires sociaux eux-mêmes à la tête des caisses.

Les points que je viens d'évoquer différencient profondément notre approche des plans d'économies précédents, notamment ceux de 1982 et 1983, qui reposaient, pour l'essentiel, sur la création d'un forfait journalier hospitalier, sur des relèvements du ticket modérateur, sur la création de cotisations nouvelles, supportées notamment par les retraités, les préretraités et les chômeurs, sur le relèvement des cotisations et l'élargissement de leur assiette. C'est ainsi que l'on est progressivement passé de quinze points - dont douze plafonnés - à 18,1 points sur l'ensemble du salaire, entre 1967 et 1983.

Cet alourdissement des charges constitue un réel frein à toute politique de l'emploi, dont dépend la compétitivité des entreprises - la plupart d'entre vous peuvent nous rejoindre sur ce point.

C'est pourquoi nous nous refusons absolument à tout relèvement de cotisations portant sur les entreprises ou sur les personnes actives. Dans les conditions actuelles, ce relèvement ne serait en réalité qu'une fuite en avant devant le véritable problème, à savoir la nécessaire maîtrise des dépenses.

Mesdames, messieurs les sénateurs, seul l'effort de responsabilité de chacun des acteurs, seuls les efforts de bonne gestion, seule la participation personnelle, y compris financière, lorsqu'elle est mesurée et adaptée, permettront d'atteindre l'objectif qui est le nôtre et qui pourrait rassembler tous les Français : la sauvegarde de notre système de protection sociale. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

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

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, madame le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, dans un cadre budgétaire particulièrement rigoureux, le Gouvernement a été amené à faire des choix. Le budget du ministère des affaires sociales et de l'emploi reflète particulièrement bien cette sélection des priorités.

Globalement, les crédits s'élèvent à 104 milliards de francs, dont 34,4 milliards concernent les « affaires sociales ».

Certes, nous sommes tous conscients que seules la compétitivité et la croissance de notre économie pourront résoudre, à terme, le problème des créations d'emploi. Toutefois, dans l'immédiat, et comme nous l'avons déjà vu, les dépenses « actives » en faveur de l'emploi s'accroissent de 15 p. 100.

Il est donc compréhensible qu'une certaine rigueur puisse affecter les autres crédits consacrés aux « affaires sociales ». A structures constantes, et après avoir éliminé l'impact des modifications de compétences et de nomenclature budgétaire, ces crédits subissent une légère diminution, d'une année sur l'autre : 0,9 p. 100.

Le rapport écrit qui vous a été remis comporte toutes les indications chiffrées permettant une exacte compréhension de la structure et de l'évolution des différents postes budgétaires. Ne doutant pas qu'il ait été lu avec la plus grande attention, je ne vous inonderai pas de chiffres. Je m'attacherai surtout à souligner les principales caractéristiques de ce budget et à évoquer les grands problèmes qu'il permet d'aborder.

Le budget des affaires sociales présente trois particularités.

D'abord, il n'offre qu'une vue partielle sur les grandes orientations de la politique gouvernementale, car les principales masses financières concernées ne sont pas budgétisées, ainsi que Mme Barzach l'a rappelé.

Il est, d'autre part, à la fois complexe et rigoureux.

Mais, surtout, ce budget nous offre l'occasion d'aborder certains des grands problèmes qui gravitent autour de la notion de « solidarité sociale » : problèmes liés à l'équilibre financier de la sécurité sociale, aux grands fléaux sociaux et au partage des charges sociales entre l'Etat et les autres partenaires.

Enfin, ce budget nous invite à traiter d'une question vitale pour l'avenir de notre pays, à savoir son équilibre démographique.

Il s'agit d'un budget partiel, complexe et rigoureux.

Il est évident que le mot « partiel » n'a rien de péjoratif. Il signifie seulement que la majeure partie des flux financiers qui touchent aux affaires et à la politique sociales sont gérés par des structures qui, tout en étant, pour la plupart, sous l'autorité du ministère n'en font pas partie intégrante et n'apparaissent donc pas dans le budget.

Il en est ainsi de la sécurité sociale, des hôpitaux, de la recherche médicale, des actions menées par les collectivités locales, plus particulièrement, par les départements.

La politique familiale est, quant à elle, particulièrement soutenue par des incitations fiscales, qui ne se traduisent pas en termes de crédits budgétaires.

La seconde caractéristique de ce budget est d'être particulièrement complexe.

Cette complexité est largement due aux modifications de compétences entre ministères, à l'impact de la décentralisation et à des aménagements de nomenclature budgétaire.

Cette complexité apparente m'a amené à établir des tableaux de correspondance entre les budgets des années 1985, 1986 et 1987, afin de mieux éclairer mes collègues sur l'évolution des crédits. Vous trouverez ces tableaux aux pages 48 et 49 du rapport. Je ne m'étendrai donc pas sur ce point.

A ce stade, puis-je me permettre, madame le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, de rapporter une observation de la commission des finances ?

Le débat budgétaire ne peut qu'être facilité par une présentation claire et compréhensible des comptes. Chacun sait que les « bleus » sont d'une lecture particulièrement ardue et ardue ; c'est la raison pour laquelle, voici près de quinze ans, les gouvernements précédents avaient entrepris un effort louable pour améliorer la présentation budgétaire par l'établissement de « budgets de programme ». Ces documents devaient permettre d'appréhender plus facilement et plus rapidement les objectifs poursuivis, les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus. Le Sénat n'a pu disposer de tels documents préalablement à l'examen en commission des finances ; celle-ci a trouvé cet état de fait regrettable.

La troisième caractéristique de ce budget est d'être un budget de rigueur.

Cette rigueur apparaît dans l'ajustement des moyens des services, avec la suppression de 190 emplois, la simple réactualisation des crédits de matériel et des majorations très sélectives des subventions de fonctionnement versées aux établissements nationaux à caractère social.

Cette rigueur peut également être notée dans le recentrage et la rationalisation des interventions de l'Etat, dont les crédits, à structures constantes, diminuent d'environ 1 p. 100.

Une première série d'ajustements est justifiée par le niveau effectif de consommation des crédits ; il en est ainsi pour les remboursements aux organismes de sécurité sociale des dépenses afférentes à l'interruption volontaire de grossesse, pour la contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés - dont les crédits s'élèvent à 12,5 milliards de francs - et pour les crédits de formation des professions sanitaires et sociales.

A la suite de la mise en œuvre du mécanisme de la « sur-compensation », que j'évoquerai ultérieurement, les subventions de l'Etat versées aux régimes de protection sociale connaissent également une très légère baisse, pour atteindre 7,6 milliards de francs.

La redéfinition de certaines interventions de l'Etat justifie une seconde série d'ajustements, qui portent essentiellement sur trois grands postes, dans des domaines qui ne relèvent pas exclusivement de la compétence de l'Etat. Il s'agit : de certains programmes de protection et de prévention sanitaire et sociale, par exemple les « programmes régionaux de santé » ; de divers programmes d'action sociale, pour lesquels l'économie est de 254 millions de francs, par exemple la lutte contre la pauvreté ou l'action sociale en faveur des personnes âgées, laquelle ressortit désormais aux départements ; enfin, des interventions de l'Etat en faveur des travailleurs migrants.

Ces efforts de rigueur budgétaire permettent, en compensation, de renforcer des actions jugées prioritaires.

Parmi les interventions financières, dont il convient de relever l'augmentation, je soulignerai l'effort effectué en faveur des centres d'aide par le travail, dont M. le secrétaire d'Etat nous a parlé et qui permettront de créer, dans ces établissements, 1 500 places supplémentaires.

Un effort est également fait en faveur des centres d'hébergement pour handicapés et surtout en faveur de la lutte contre la toxicomanie, dont la dotation progresse, comme Mme Barzach l'a rappelé, à structures constantes, de 4 p. 100.

Bien entendu, cela ne constitue qu'une fraction des moyens consacrés par l'Etat pour lutter contre la drogue puisqu'une provision interministérielle de 250 millions de francs est ouverte au budget du ministère de la justice.

Enfin, les dépenses afférentes aux personnes dépourvues de domicile de secours progressent de 11,4 p. 100 pour atteindre 1 291 millions de francs.

Quant aux crédits d'investissement, leur croissance traduit une véritable relance de la politique d'équipement sanitaire. Certes, l'augmentation de 12,5 p. 100 constatée au budget de 1987 ne permettra pas de compenser les diminutions intervenues en 1985 et 1986 respectivement de 27 p. 100 et de 17 p. 100.

En outre, la modulation des taux des subventions de l'Etat devrait avoir un effet multiplicateur sur les investissements.

Ces efforts bénéficieront essentiellement aux établissements de soins et de cure, à la modernisation des hospices et aux établissements sociaux pour personnes âgées.

Voilà, mes chers collègues, l'évolution des principales dotations de ce budget des affaires sociales qu'ont évoquée avant moi M. Séguin, Mme Barzach, MM. Zeller et Arthuis. Il ne représente, toutefois, que le haut de l'iceberg des problèmes sociaux auxquels est confronté notre pays.

J'aborderai donc la seconde partie de mon propos pour souligner que ce budget des affaires sociales nous offre la possibilité de nous interroger et de réfléchir sur certains des grands problèmes que soulève l'application des principes de solidarité sociale.

Chacun de nous sait bien que ce ne sont ni le budget de l'emploi ni celui des affaires sociales qui résoudront les problèmes qu'ils sont censés recouvrir.

Pour l'emploi, toute solution passe par la croissance de notre économie, la compétitivité de nos entreprises, le dynamisme et l'imagination de nos chefs d'entreprise, l'ardeur au travail de toute notre population.

Quant aux problèmes sociaux, ils sont à la fois nombreux et concernent plusieurs secteurs. Il faut toutefois bien comprendre qu'ils sont étroitement liés à trois facteurs essentiels.

D'abord, il s'agit de la croissance de l'économie qui, créant des richesses et des emplois, est le meilleur remède contre le chômage, la pauvreté et les déséquilibres financiers de certains régimes sociaux.

Ensuite, il s'agit de l'évolution des habitudes de consommation, qui aboutit à privilégier de façon très importante le poste « santé » dans le budget des ménages et de la nation. La santé n'a certes pas de prix pour chaque personne prise individuellement, mais elle se traduit par un coût pour la nation. Il se pose alors ce problème essentiel : quel montant de dépenses de santé une nation peut-elle supporter en proportion de la richesse nationale ?

Enfin, le troisième facteur concerne notre évolution démographique.

L'évolution démographique est la clé de voûte de notre équilibre économique, social et du financement de tous nos systèmes de protection sociale et de solidarité nationale. Moins de jeunes, moins d'actifs, plus de personnes âgées et c'est l'ensemble d'un édifice complexe et fragile qui risque de s'écrouler.

Or, dans le domaine démographique, toute politique se heurte à deux contraintes.

La première est une contrainte de temps : les inflexions, les déclin comme les redressements se déroulent, en général, et sauf événements extérieurs majeurs, sur de longues périodes.

La seconde contrainte résulte du fait que la démographie est essentiellement un phénomène de société. On n'augmente pas un taux de natalité ou de fécondité par décret. Toute politique dans ce domaine doit rechercher et trouver l'adhésion et le soutien de la population tout entière.

Sous réserve de ces quelques observations, j'aborderai quatre points qui ont fait l'objet de remarques de votre commission des finances ou sur lesquels elle a manifesté quelques inquiétudes : l'équilibre financier à long terme de la sécurité sociale et l'évolution des prélèvements obligatoires, la politique de redressement démographique, la lutte contre les grands fléaux sociaux et, enfin, le partage des responsabilités et des charges entre l'Etat et les collectivités locales.

S'agissant de l'équilibre financier à long terme de la sécurité sociale et de l'évolution des prélèvements obligatoires, M. Zeller vient de nous en parler longuement, nous formulons deux constatations.

La première, c'est que les Français sont profondément attachés à leur système de protection sociale. D'ailleurs, personne ne souhaite ni son affaiblissement ni son démantèlement.

Mais ce souci de préservation ne doit pas occulter l'impérieuse nécessité d'un effort de lucidité et d'une politique de rigueur.

La seconde constatation est la suivante : pendant environ trente ans, de 1945 à 1975, la construction de l'ensemble remarquable que constitue aujourd'hui notre régime de sécu-

rité sociale a reposé essentiellement sur deux piliers ; la permanence d'une croissance forte tant économique que démographique et l'élargissement progressif de la solidarité.

Or, l'élargissement a atteint ses limites. Quant à la croissance forte, elle n'est plus, pour le moment, qu'un bon souvenir des temps passés.

Ainsi, jusqu'en 1975, les circonstances économiques et démographiques ont été propices à l'ajustement entre deux masses évoluant selon des logiques différentes : les recettes d'un côté, les dépenses de l'autre.

Avec la crise, qui a débuté en 1975, notre régime général est, désormais, à la recherche permanente d'un équilibre introuvable.

En effet, les dépenses ont tendance à poursuivre, à peu près, leur croissance comme précédemment.

En revanche, le nombre de cotisants, après avoir stagné, a commencé à décroître après 1981. La croissance du pouvoir d'achat s'est ralentie et a même été négative en 1983 et 1984.

Il a donc été nécessaire, d'abord, d'accroître de façon importante les taux des cotisations sociales. C'est principalement pour cette raison que le taux des prélèvements obligatoires a atteint, dans notre pays, un niveau incompatible avec un développement économique créateur d'emplois.

Il a été nécessaire, ensuite, de mettre en place des plans de financement ou de redressement, qui se sont succédé à échéances régulières depuis 1975 : plan « Durafour » de décembre 1975, plan « Barre-Beullac » de septembre 1976, plan « Veil » d'avril 1977, second plan « Veil » de décembre 1978, plan « Barrot » de juillet 1979, plan « Questions » de novembre 1981, plan « Beregovoy » de janvier 1983. Comme vous pouvez le constater, mes chers collègues, la liste de ces plans est longue.

Tous ces plans ont eu des caractéristiques communes : augmentations des cotisations ou des impôts, réductions modestes de certaines dépenses, instauration de tickets modérateurs, chasse à certains abus. Tout cela était nécessaire et souhaitable.

Mais, en fait, ces plans sont tous des plans de redressement de trésorerie et non pas des plans de financement à long terme ou de recherche d'un nouvel équilibre financier dans un contexte économique et démographique nouveau.

Les mesures de financement adoptées en juillet dernier et le plan de redressement que vous avez présenté récemment sont justifiés et méritent notre soutien.

Il n'en demeure pas moins que le problème de l'équilibre financier à moyen et long terme de notre système de sécurité sociale n'est pas réglé pour autant. Il a suffi, monsieur le secrétaire d'Etat, de vous entendre, voilà un instant, sur ce point.

Je sais aussi que votre position, monsieur le ministre, est d'essayer de concilier le libéralisme, la liberté de choix du praticien, la liberté des prescriptions avec la maîtrise de la dépense.

Certes, je sais, également, que ce n'est pas dans le cadre d'un simple débat budgétaire sur les « affaires sociales » que le problème pourra être traité au fond.

Dans ces conditions, le Gouvernement, les partenaires sociaux et, bien entendu, le Parlement ne devraient-ils pas entreprendre une réflexion lucide, honnête et courageuse de l'évolution à long terme de notre ensemble de protection sociale et de son équilibre financier ?

Si de telles réflexions ou études n'existent pas, il serait souhaitable de les mettre en œuvre. Vous en avez parlé pour certaines, monsieur le secrétaire d'Etat.

Si, en revanche, elles existent, il serait alors nécessaire de les rendre publiques et d'en débattre.

Actuellement, il semble que l'Etat n'intervienne que pour boucher, en toute hâte, certains trous de trésorerie lorsqu'on s'aperçoit que l'équilibre financier de l'année suivante ne pourra pas être atteint.

C'est au vu de cette constatation que la commission des finances a formulé cette observation.

J'en viens à la seconde observation : l'évolution démographique.

La politique de redressement démographique est un des axes essentiels de la politique gouvernementale.

Il ne peut y avoir de redressement de la natalité sans une politique globale en faveur de la famille, comme vous l'avez dit, madame le ministre. C'est celle que vous avez engagée. C'est celle que nous soutenons et qui recueille, dans son principe, l'approbation d'une très large majorité de Français.

Mais deux questions se posent.

D'abord, les mesures adoptées, notamment financières et fiscales, sont-elles suffisantes pour compenser la décroissance considérable des aides accordées aux familles, au cours des vingt-cinq dernières années ?

Il faut savoir que la part de la « fonction famille » dans le « budget social » n'a cessé de décroître au fil des ans. Elle est passée de 31 p. 100 en 1960 à 21,2 p. 100 en 1970 et à 14,5 p. 100 en 1980. Ces aides aux familles ne représentent plus, actuellement, que 5 p. 100 du revenu disponible brut des ménages.

La famille a donc été la grande oubliée de notre société au cours des dernières années.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, qu'elle ait oublié ou rechigné à faire des enfants.

La politique de redressement que vous avez amorcée doit se poursuivre. Avec quelques milliards de francs de plus, vous pouvez engendrer des bénéfices qui se chiffreront, à terme, par des dizaines de milliards de francs.

La seconde question concerne le délai de réaction aux mesures que vous avez présentées. La plupart d'entre elles sont incluses dans la loi de finances pour 1987.

Nous ne doutons pas que ces actions en faveur de la famille seront suivies d'autres initiatives qui viendront accentuer et renforcer le dispositif existant.

Mais dans combien de temps, dans quel délai, estimez-vous que pourra s'opérer le redressement de la natalité qui est la condition d'un avenir plus dynamique et d'une nation plus forte ?

Dans l'immédiat, et compte tenu du vieillissement inéluctable de notre population au cours des prochaines années, il est impératif d'accorder une attention toute particulière à l'accueil ou à l'aide à domicile des personnes âgées. M. le secrétaire d'Etat vient de nous en parler.

La commission des finances s'est montrée très favorable aux mesures prises en faveur de la famille dans la mesure où notre redressement démographique devrait contribuer, à terme, au redressement financier de notre système de protection sociale.

J'en arrive à ma troisième observation, qui concerne la lutte contre les grands fléaux sociaux, dont Mme Barzach nous a longuement entretenus.

C'est également un des grands problèmes qui se pose à notre société et que, à travers les dotations budgétaires, la commission des finances a examiné.

Ces fléaux, vous les connaissez ; ils découlent en partie de l'évolution de notre société et de ses dérèglements ; ils sont accentués en période de crise économique ou de remise en cause de certaines valeurs sociales ; c'est souvent le cas actuellement.

Ils ont pour nom accidents de la route, accidents du travail, délinquance, drogue, alcoolisme, tabagisme, mais aussi cancer, maladies cardio-vasculaires et maintenant S.I.D.A., maladie que vous avez évoquée, madame le ministre.

Certes, tous ces fléaux ne ressortissent pas de votre ministère, mais ceux qui en sont victimes se retrouvent, pour la plupart, dans les hôpitaux ou les centres sociaux placés sous votre autorité. En tout état de cause, ils pèsent lourd dans le budget social et médical de la nation.

Là encore, quelques milliards de francs de recherche, de prévention, d'éducation ou de formation peuvent économiser des dizaines, voire des centaines de milliards de francs de soins, de traitements et de rééducation.

C'est un problème de rationalisation des choix budgétaires. En fait, c'est un problème de choix et de volonté politique tout court.

La commission des finances a reconnu l'effort que vous avez décidé de développer pour lutter contre la toxicomanie. Les crédits affectés à l'hébergement et au traitement des toxicomanes seront en notable augmentation.

Toutefois, la priorité que vous avez accordée à la lutte contre ce fléau particulier n'a pas été retrouvée, dans l'immédiat tout au moins, dans d'autres domaines comme l'alcoolisme ou le tabagisme.

La commission des finances attire donc votre attention sur l'intérêt d'une politique globale et interministérielle de lutte contre les fléaux sociaux, comme celle que vous avez entreprise en faveur de la famille.

Enfin, dernière observation, l'évolution des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, dans le domaine social, a fait l'objet d'un examen attentif de la part de la commission des finances.

Compte tenu des masses financières en cause, il est normal que notre assemblée y prête une attention toute particulière et s'attache à en suivre l'évolution avec une vigilance sourcilieuse de tous les instants.

Quatre questions ont été examinées par votre commission : deux sont antérieures à la loi de finances pour 1987, les deux autres prendront effet en 1987.

Premièrement, le remboursement aux départements et aux communes des soldes afférents aux dépenses d'aide sociale et médicale antérieures à 1984 se poursuit dans la loi de finances pour 1987, conformément aux engagements antérieurs. Un crédit de 859 millions de francs est prévu à cet effet, soit une augmentation de 7,6 p. 100. Ce crédit permettra d'apurer la dette de l'Etat vis-à-vis des communes. En revanche, vis-à-vis des départements, l'apurement définitif des créances ne s'effectuera qu'en 1996. L'Etat leur versera 800 400 000 francs en 1987.

Cet étalement des remboursements résulte bien d'une stricte application de la loi du 22 juillet 1983. Chacun peut toutefois regretter qu'un délai aussi déraisonnable de douze ans ait été jugé, à l'époque, nécessaire pour solder cette dette de l'Etat. De surcroît, aucune revalorisation n'a été prévue.

Deuxièmement, l'institution du mécanisme de surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse résulte de l'article 78 de la loi de finances pour 1986. Il aboutit, comme chacun le sait, à un transfert de charges indirect sur les collectivités locales. En effet, à la suite de l'institution du mécanisme de surcompensation, certains régimes comme celui de la C.N.R.A.C.L. - caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales - se sont substitués partiellement à l'Etat pour assurer le financement d'autres régimes déficitaires.

A ce titre, la caisse a dû et doit verser 12 milliards de francs pour les exercices 1985, 1986 et 1987. A cela est venu s'ajouter un déséquilibre démographique, récent pour cette caisse, qui n'a fait qu'aggraver sa situation financière.

Le déficit de cette caisse prévu pour 1987 devrait donc s'élever à 11 400 millions de francs dont 4 500 résulteraient du mécanisme de la surcompensation.

Pour éviter un relèvement trop brutal des taux de cotisations payées par les collectivités locales et leurs établissements publics - dont les hôpitaux - le Gouvernement a prévu des mesures compensatrices.

Toutefois, certains regrettent que le mécanisme de la surcompensation ait été maintenu et qu'une information exhaustive n'ait pas été fournie sur l'évolution à moyen et long terme de l'ensemble des régimes spéciaux d'assurance vieillesse concernés.

Troisièmement, les dépenses des cotisations d'assurance personnelle précédemment supportées par l'Etat seront désormais à la charge des départements. Certes, la loi de finances prévoit un crédit de 469 570 000 francs, mais il devra être complété en 1987 en fonction de la consommation.

La commission des finances souhaite que cette compensation totale puisse s'opérer complètement et sans retard au cours du prochain exercice budgétaire.

Quatrièmement, enfin, la partition des D.D.A.S.S. - directions départementales des affaires sanitaires et sociales - sera effective au 1^{er} janvier 1987.

Comme chacun le sait, les lois de décentralisation tendent à confier aux départements une compétence très large en matière d'action sanitaire et sociale.

Pour achever la décentralisation et les transferts de compétences, la loi de finances pour 1987 propose de procéder au partage entre l'Etat et les départements des dépenses de personnel et de fonctionnement des D.D.A.S.S.

Ce partage va donner lieu à d'importants mouvements de crédits entre le budget des affaires sociales et celui de l'intérieur ainsi qu'à une redistribution des crédits au sein même du budget des affaires sociales.

Le rapport décrit en détail ces transferts et il ne convient pas d'y revenir.

La commission des finances n'a pas émis d'observations sur l'équilibre financier de cette partition pour 1987, constatant d'ailleurs que le comité des finances locales avait suivi cette opération avec le plus grand soin. Elle a seulement souhaité que le même équilibre soit maintenu pour les années ultérieures.

Pour conclure, je reviendrai à mon propos initial. La rigueur budgétaire vous a amené, monsieur le ministre, à faire des choix. Ceux-ci sont toujours difficiles et parfois douloureux.

Mais au-delà des simples choix budgétaires, vous avez amorcé de nouvelles politiques, aménagé ou accentué celles dont vous aviez hérité.

Les orientations que vous avez prises sont conformes aux engagements de la majorité et aux intérêts à long terme de la France.

Vous avez su renouveler le dialogue avec les partenaires sociaux.

Bref, vous avez travaillé et vous n'avez pas chômé. Mais il reste, dans le domaine des « affaires sociales », deux problèmes majeurs qui conditionnent notre avenir : l'équilibre démographique et l'équilibre de nos comptes sociaux.

Pour l'un et pour l'autre, nous faisons confiance à vos capacités et à l'action du Gouvernement.

Pour ces raisons, votre commission des finances vous propose, mes chers collègues, d'adopter les crédits de la section « Affaires sociales » du projet de budget des affaires sociales et de l'emploi. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.*)

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

M. Louis Boyer, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (Santé et action sociale). Au sein du budget des affaires sociales qui s'élève, pour 1987, à 104 milliards de francs, les crédits consacrés à l'action sociale et à la santé représentent 35 milliards de francs. Cela signifie qu'à structure constante ils sont stables.

L'analyse détaillée des différentes missions exercées par le Gouvernement en matière sanitaire et sociale montre que ce dernier, dans un contexte économique et budgétaire rigoureux, a procédé à un réexamen des différentes actions entreprises et fixé des priorités. On pourra s'interroger sur les conséquences éventuelles du recentrage de l'action gouvernementale pour les finances des autres collectivités publiques.

Enfin, en matière sanitaire, on ne peut se contenter du strict examen des crédits budgétaires. Ceux-ci doivent être replacés au sein de la politique hospitalière du Gouvernement, qu'il conviendra de présenter à l'occasion de ce débat budgétaire.

A structure constante, les crédits d'intervention en matière sanitaire et sociale s'élèvent à 35 380 millions de francs et sont donc reconduits à un niveau quasi identique à celui qui avait été atteint en 1986. Ils enregistrent une diminution de 0,9 p. 100.

En ce qui concerne le strict domaine de l'action sociale et de la santé, on peut simplement rappeler que quatre modifications ont affecté la structure du budget. Elles concernent les rapatriés, l'I.N.E.D. - institut national d'études démographiques - la condition féminine et le haut comité d'études et d'information sur l'alcoolisme.

De plus, la mise en œuvre des diverses lois de décentralisation a donné lieu à la partition fonctionnelle des directions départementales des affaires sanitaires et sociales. Cette partition doit maintenant être complétée par un partage des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'équipement. Vous trouverez dans mon rapport écrit un rappel des règles qui vont permettre ce partage financier et dont le projet de loi de finances pour 1987 prend en compte l'incidence budgétaire.

Concernant le seul secteur social, le projet de budget pour 1987 traduit une diminution globale de 1,28 p. 100 pour s'établir à 29 162 millions de francs.

Bien entendu, ce chiffre global recouvre des évolutions divergentes selon le type de dépenses. En tout état de cause, ces évolutions traduisent la volonté du Gouvernement de rationaliser la dépense d'intervention sociale par une appréciation de son efficacité.

Cela se traduit par un ajustement des dépenses et par un recentrage des actions autour de priorités.

Un certain nombre de crédits budgétaires diminuent parce qu'il a été constaté que les dépenses réelles sur ce poste étaient inférieures à ce qui avait été demandé.

Il en est ainsi des crédits de remboursement de l'interruption volontaire de grossesse, des crédits affectés à la contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés et des crédits concernant l'attribution de l'allocation différentielle.

L'effort d'économies demandé a amené le Gouvernement à revoir certaines de ces actions, sans pour autant se désengager sur les secteurs qui restent de sa compétence.

On peut ainsi noter une majoration des crédits consacrés aux personnes sans domicile de secours, une majoration des dépenses du fonds national de solidarité en faveur des ressortissants de l'aide sociale et le maintien des crédits affectés à la formation des professions sociales.

Cependant lorsque l'on examine les crédits inscrits au chapitre 47-21 intitulé « Programmes d'action sociale », on peut s'inquiéter de ce que, à structure constante, les crédits inscrits enregistrent une diminution de 33,77 p. 100 pour être fixés à 500 076 000 francs. Ces économies traduisent la volonté du Gouvernement d'éviter les effets de saupoudrage et de double emploi trop souvent rencontrés dans le domaine social.

Néanmoins, cet effort de rationalisation ne doit pas faire oublier que, pour certaines catégories de bénéficiaires de l'action sociale, beaucoup reste encore à faire. De plus, les nouvelles règles issues des lois de la décentralisation ne contribuent pas à clarifier la situation car elles font intervenir plusieurs collectivités publiques : Etat, départements, communes. Ces actions, pour être efficaces, doivent être coordonnées. Il ne faudrait pas, de plus, que la rationalisation du rôle de l'Etat dans ce domaine pèse, à terme, sur les finances locales.

C'est pourquoi il convient d'analyser l'ajustement de ces crédits à l'aide de trois exemples : la lutte contre la pauvreté, l'action sociale envers les personnes âgées et les programmes d'action sociale envers les handicapés.

En ce qui concerne le plan d'action contre la pauvreté et la précarité pour 1987, le Gouvernement maintient les réponses aux besoins prioritaires et urgents, mais avec des crédits moindres.

Parallèlement à ces actions d'urgence, le Gouvernement expérimente une sorte de revenu social. Il s'agit de la mise en place, par convention entre l'Etat et les départements, d'un dispositif élaboré sur la base d'une expérience menée en Ile-et-Vilaine.

Le principe est d'attribuer à la personne ou aux ménages sans ressources une rémunération d'un montant de 2 000 francs par mois en contrepartie d'un travail et, éventuellement, d'une formation, et ce pendant six mois.

L'allocation de 2 000 francs par mois sera financée par l'Etat à hauteur de 40 p. 100 et par le département à hauteur de 60 p. 100. Ce dernier pourra éventuellement appeler les organismes d'accueil à participer au financement pour réduire d'autant la part qui lui incombe. Sur ce dispositif, la commission des affaires sociales estime qu'il faut pouvoir moduler la participation financière des départements en fonction de leur capacité, sinon trop d'inégalités risquent de se créer entre départements.

Le deuxième exemple qui peut nous inspirer quelques inquiétudes est constitué par le recentrage des actions de l'Etat envers les personnes âgées et les handicapés.

L'action sociale en faveur des personnes âgées, prévue au chapitre 47-21, voit ses crédits diminuer d'environ 60 p. 100. Pour 1987, les crédits inscrits s'élèvent à 22 500 000 francs.

Le Gouvernement entend par là tirer les conséquences de la décentralisation. La plupart des actions financées sur ce chapitre relèvent désormais de la compétence des collectivités locales. Il s'agit notamment d'actions favorisant le maintien à domicile, les services de voisinage par exemple.

En revanche, en ce qui concerne les crédits d'investissement, l'Etat maintient ces engagements. La modernisation des hospices, prévue par le programme prioritaire d'exécution n° 11 du 9^e Plan, se poursuit ; mais, dans les années à venir, il faudra impérativement procéder au redéploiement des lits et poser le problème de la gériatrie-psychiatrie.

De même, le Gouvernement s'est fixé des priorités en matière de politique d'action sociale en faveur des handicapés.

Les crédits du chapitre 47-21 inscrits à l'article 30 diminuent de 6 millions de francs et sont fixés à 135 560 000 francs. L'Etat maintient donc, sans le renforcer, son effort en ce qui concerne les services de voisinage et les actions de maintien à domicile.

La priorité retenue par le Gouvernement pour 1987 concerne la création de places en C.A.T. - centres d'aide par le travail - 75 millions de francs sont prévus pour réaliser 1 500 places dans ces centres.

A ce sujet, il convient de rappeler que le problème majeur reste donc aujourd'hui celui de l'accueil des adultes handicapés en établissement. L'effort de l'Etat sera donc poursuivi en 1987 dans le domaine du travail protégé - C.A.T. et ateliers protégés - et de l'hébergement pour adultes très dépendants. Les créations seront principalement acquises par redéploiement de moyens appartenant au secteur de l'enfance handicapée. L'effort de l'Etat devra être étroitement coordonné avec celui des départements, puisque ceux-ci financent les capacités d'hébergement pour handicapés adultes. A ce sujet, ne faudra-t-il pas, sur la base de dossiers soumis à la commission d'évaluation des comptes, revoir les bases de calcul de la dotation globale de décentralisation afin que les départements puissent financer les structures d'hébergement demandées ?

De plus, dans les années à venir, se posera le problème des adultes handicapés malades ou vieillissant. Dans quelles structures seront-ils accueillis ? Quel sera leur mode de prise en charge ? Il faudrait réfléchir à la constitution de droits, en ce qui concerne l'assurance maladie et l'assurance vieillesse, afin qu'ils ne relèvent pas tous de l'aide sociale.

Bien évidemment, avec moins de 2 milliards de francs, le budget de la santé ne représente qu'une très faible part de la dépense nationale de santé qui est évaluée, en 1985, à 9,1 p. 100 du produit intérieur brut, soit environ 400 milliards de francs. Mais l'utilisation de ces crédits oriente toute la politique gouvernementale en matière sanitaire, notamment dans le domaine hospitalier.

Par rapport à 1986 et à structure constante, le projet de budget de la santé pour 1987 présente une augmentation de 3 p. 100 mais cette progression générale masque des évolutions divergentes.

Dans ces choix budgétaires, le Gouvernement a décidé d'importantes économies sur certains secteurs afin de préserver des priorités en matière de lutte contre la toxicomanie et d'investissements sanitaires.

Les économies décidées concernent la formation des professions de santé, et le Gouvernement tire là les conséquences de la démographie médicale ainsi que des mesures prises pour la maîtriser.

A structures constantes, les programmes de prévention enregistrent une diminution de 16 p. 100 de leurs crédits. Les principales économies portent sur les programmes régionaux de prévention dont l'efficacité n'est pas démontrée. En revanche, les crédits consacrés à la prévention générale progressent de 11 400 000 francs ; ils sont fixés à 49 400 000 francs. Sur ces crédits pourront être financées des actions sur l'hygiène du milieu, l'éducation de la santé et la lutte contre le S.I.D.A.

Les priorités concernent, pour l'essentiel, la lutte contre la toxicomanie et les subventions d'investissement sanitaire.

En ce qui concerne la toxicomanie, la politique gouvernementale s'oriente autour de quatre axes : prévention ; information ; soins ; recherche ; répression.

Dans ce contexte, les crédits du chapitre 47-15 concernant la lutte contre la toxicomanie enregistrent la progression suivante : les crédits consacrés à l'hébergement et aux soins progressent de 7 p. 100 ; les crédits pour les actions de prévention diminuent et sont fixés à 11 409 000 francs.

Mais pour apprécier l'effort général consenti, il importe de rappeler la provision de 250 millions de francs inscrite au budget de la justice et sur laquelle 40 millions de francs seront gérés par la santé, comme vous l'avez rappelé tout à l'heure, madame le ministre.

L'ensemble de ces crédits doit permettre la création de 4 600 places d'accueil, dont l'ouverture d'un centre d'accueil pour mineurs drogués à Paris et d'un centre de désintoxication à Nice. En outre, une unité de recherche fondamentale est créée à l'I.N.S.E.R.M. Enfin, une campagne d'information est lancée auprès des familles ainsi qu'auprès des médecins confrontés à ce problème de la toxicomanie.

En ce qui concerne les subventions d'investissement et l'aménagement de ses modalités d'octroi, le projet de loi de finances pour 1987 enregistre une progression intéressante des crédits. Ainsi, les crédits de paiement enregistrent une augmentation de 17,99 p. 100 et s'élèvent donc à 623 millions de francs pour 1987.

D'autre part, le Gouvernement aménage les modalités de l'octroi de ces subventions. Au lieu de devoir couvrir automatiquement 40 p. 100 de la dépense, le taux de la subvention pourra être modulé entre 20 et 50 p. 100 du montant de l'investissement et ce, dès lors que l'investissement permettra de réaliser des gains de productivité. Il pourra être également tenu compte de la capacité d'autofinancement de l'établissement hospitalier.

Dans ces conditions, on peut espérer que le volume d'investissement sanitaire lancé en 1987 augmentera de 20 p. 100 par rapport à 1986.

A l'occasion de ce débat budgétaire, je voudrais simplement dire quelques mots à propos du projet de réforme hospitalière qui nous sera soumis prochainement.

En préliminaire, je préciserai qu'il ne s'agit pas là d'un strict retour en arrière, animé par un esprit de revanche et une volonté d'effacer *a priori* toutes les décisions du gouvernement précédent en matière hospitalière.

L'hôpital a trop souffert d'être le champ clos de querelles politiques fratricides. Il est aujourd'hui désorganisé et souffre encore de graves difficultés, qui trouveront difficilement leurs solutions dans les années à venir.

Le souhait de votre rapporteur est que ce débat sur la réforme hospitalière ne soit pas l'occasion d'une nouvelle guerre politique. Il importe au contraire d'arrêter sereinement un schéma d'organisation et de fonctionnement qui permette à l'hôpital public de restaurer son image de marque et de réussir sa mutation technologique.

Le projet de loi portant réforme hospitalière comporte trois grandes séries de mesures que j'évoquerai ici très brièvement.

Ces mesures concernent, en premier lieu, l'organisation des hôpitaux et le rétablissement du service, le mandat des chefs de service étant fixé à cinq ans renouvelables.

De plus, le projet de loi autorise les médecins à exercer une activité libérale à l'hôpital en prévoyant un certain nombre de garde-fous.

En troisième lieu, le projet de loi comporte des mesures relatives à l'hospitalisation privée et à l'équipement sanitaire.

Il n'y a pas lieu ici d'ouvrir le débat sur le contenu du projet de loi portant réforme hospitalière. Mais, dès à présent, on peut faire remarquer que toutes les difficultés que connaît, à l'heure actuelle, l'hôpital ne seront, sans doute, pas toutes résolues par ce texte. Il s'agit de difficultés qui relèvent tant du domaine financier que du fonctionnement même des hôpitaux.

En ce qui concerne les investissements, l'effort budgétaire consenti pour 1987 ainsi que l'assouplissement des modalités d'octroi des subventions de l'Etat devraient favoriser la reprise des investissements sanitaires.

Mais pour que l'investissement constitue un indéniable facteur de progrès hospitalier, il faut définir une stratégie d'investissement qui repose sur l'autonomie financière des hôpitaux. Chaque hôpital devrait pouvoir définir un « programme d'établissement » approuvé par l'autorité de tutelle et définis-

sant la politique médicale qu'il entend mener, en termes à la fois quantitatifs et qualitatifs. Les hôpitaux devraient, au moment de choisir des solutions de financement, pouvoir bénéficier d'un libre accès au marché financier. En outre, afin de rétablir plus de vérité dans la gestion hospitalière, il importe de réviser les durées d'amortissement des équipements hospitaliers qui, à l'heure actuelle, ne permettent pas le renouvellement du capital.

Le mécanisme de la dotation globale n'est pas exempt de certains effets pervers. En particulier, il pénalise les établissements qui développent leur activité et les bons gestionnaires qui dégagent des recettes. Il importe donc d'aménager ce système.

Au fond, il faut définir un schéma de détermination de l'enveloppe globale en deux temps. Dans un premier temps, il convient de définir des objectifs médicaux arrêtés par l'établissement, approuvés par la tutelle au travers de contrats d'objectifs avec le financement correspondant. Dans un deuxième temps, cette enveloppe initiale doit pouvoir être révisée si les prix enregistrent une hausse supérieure à celle qui a été prévue ou si l'activité est supérieure ou inférieure à celle qui a été prévue, avec un écart significatif, de l'ordre de 5 p. 100.

De plus, il convient de mettre fin au système pénalisant les bons gestionnaires qui réalisent des excédents. Dès lors que ces recettes ne proviennent pas des régimes de sécurité sociale, les établissements doivent pouvoir en bénéficier. Vous avez bien voulu reconnaître, madame le ministre, la nécessité de modifications à l'intérieur de cette dotation globale, rejoignant en cela le souci de la commission des affaires sociales.

Enfin, pour l'année 1987, il importe de trouver une solution à l'augmentation prévisible et importante - d'au moins six points - de la cotisation employeur des hôpitaux à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales. La somme que représentera la hausse de la cotisation devra faire l'objet d'un financement propre à l'intérieur ou à l'extérieur du budget global.

En ce qui concerne les personnels hospitaliers, la limitation du nombre de médecins formés - le *numerus clausus* est fixé à 4 460 pour 1987 -, ainsi que la suppression des C.E.S. - certificats d'études spécialisées - posent de très graves problèmes aux hôpitaux généraux qui, pour beaucoup, ne peuvent disposer des spécialistes et des internes dont ils auraient besoin. Certains reconnaissent qu'ils atteignent les limites de la sécurité médicale. L'une des solutions possibles serait le développement d'un post-internat pouvant s'effectuer dans les hôpitaux généraux, ne durant qu'un an et permettant d'acquérir une formation complémentaire pour ceux qui le désiraient.

On peut s'inquiéter également du peu de postes pourvus dans certaines spécialités au concours des praticiens hospitaliers. C'est ainsi que, en 1986, 17 p. 100 des postes seulement étaient pourvus pour les médecins anesthésistes. Le pourcentage était à peine plus élevé en ce qui concerne les gynécologues-obstétriciens et les électro-radiologistes. Pour partie, l'insuffisance des candidats explique cette situation, mais ce n'est pas la seule raison. Le malthusianisme de certains jurys est en cause. En particulier, il favorise l'insuffisance des candidatures. Une fois de plus c'est l'hôpital général qui souffre en premier de ce manque de praticiens hospitaliers, ce qui porte atteinte à la qualité des soins, voire à la sécurité médicale. Cette pénurie de spécialistes est en contradiction avec l'existence d'un *numerus clausus* en réduction chaque année à l'entrée des études médicales.

Pour remédier à cette difficulté, il faut favoriser le développement du temps partiel et, en sens inverse, développer le système des vacations en attendant les effets de réformes de fond. Les problèmes d'organisation hospitalière, ainsi que les difficultés financières, sont donc loin d'être résolus.

Sous réserve des observations faites à l'occasion de l'examen des crédits consacrés tant à l'action sociale qu'à la santé, la commission des affaires sociales vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de ce budget. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (sécurité sociale). Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, la sécurité sociale parvient aujourd'hui à une phase critique de son existence. La diminution de la population active au travail entraîne une stagnation de ses ressources alors que ses dépenses continuent à progresser fortement, sous l'effet des évolutions démographiques et des progrès médicaux.

Face à cette situation et aux difficiles échéances qu'elle laisse présager, le Gouvernement a choisi la voie de la lucidité et de la responsabilité, parfois quelque peu oubliée par son prédécesseur.

Ce nouvel état d'esprit, motivé par la ferme volonté de sauvegarder notre sécurité sociale, s'est d'ores et déjà traduit dans les faits à trois reprises.

La rénovation de la commission des comptes de la sécurité sociale, désormais dotée d'un secrétariat général permanent propre à lui assurer une réelle crédibilité, démontre le souci de mettre en lumière la vérité des comptes sociaux.

L'instauration en août 1986 de nouvelles ressources pour financer les retraites et le plan d'économies destiné à maîtriser les dépenses de santé répondent à l'urgente nécessité de faire face aux déséquilibres financiers qui s'annonçaient dès 1987.

Enfin, la création d'une commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance vieillesse, associant l'ensemble des partenaires sociaux concernés, traduit la volonté d'éviter la fatalité d'un système de retraites déficitaire.

L'attitude manifestée par le Gouvernement était en quelque sorte un préalable nécessaire à la résorption des déséquilibres de notre protection sociale. Votre rapporteur s'attachera, quant à lui, à analyser la situation de la sécurité sociale sous un triple aspect : les évolutions inquiétantes qui avaient été occultées par l'équilibre apparent obtenu jusqu'en 1985 ; la confirmation des tendances déficitaires par les prévisions à moyen terme ; les moyens d'un retour à l'équilibre au travers d'une meilleure gestion des risques.

Il me paraît tout d'abord important de souligner que, derrière l'équilibre comptable obtenu jusqu'en 1985, des évolutions inquiétantes et mal maîtrisées étaient déjà perceptibles.

Il faut tout d'abord préciser que nous ne disposons de données définitives que pour l'année 1985 s'agissant du régime général et pour 1984 en ce qui concerne les autres régimes. Les informations plus récentes ne sont donc que des estimations prévisionnelles.

On peut résumer à grands traits l'évolution des régimes de sécurité sociale jusqu'en 1985 en évoquant successivement les dépenses, les recettes et le solde.

Les dépenses, dont la progression se ralentit en restant toutefois supérieure à la croissance du P.I.B., représentaient en 1985 près de 1 150 milliards de francs, gérées pour 90 p. 100 d'entre elles par des régimes de base et pour 10 p. 100 par des régimes complémentaires. Parmi ces régimes, le régime général occupe la place prépondérante avec 57 p. 100 des dépenses, mais il faut également souligner le poids des régimes spéciaux qui représentent 20 p. 100 des dépenses.

Les neuf dixièmes des dépenses sont constitués par des prestations versées aux ménages. Leur répartition selon les différentes branches évolue selon des tendances déjà anciennes : la part des dépenses d'assurance maladie maternité se stabilise autour de 35 p. 100 des prestations ; les dépenses de vieillesse ne cessent de s'accroître pour atteindre près de la moitié du total ; les dépenses de prestations familiales et d'accidents du travail voient leur part régulièrement diminuer.

S'agissant des recettes, elles proviennent à 80 p. 100 de cotisations qui pèsent à hauteur de sept dixièmes sur les entreprises. La part de l'Etat dans le financement des régimes sociaux a, quant à elle, évolué au gré des hésitations de la politique gouvernementale, marquée par un brusque désengagement en 1985.

Le solde, enfin, est resté globalement excédentaire sur ces cinq dernières années, malgré un net fléchissement en 1981 et 1982. L'excédent des régimes sociaux était chiffré par la

commission des comptes à 27 milliards de francs en 1983 et à 28 milliards de francs en 1984. Il était évalué à 21 600 millions de francs pour 1985.

Ce solde positif mérite d'être relativisé au regard de deux facteurs importants.

Ainsi, les subventions de l'Etat aux régimes sociaux dépassent 80 milliards de francs en 1985. Pour une part, elles traduisent la prise en charge par l'Etat de certaines cotisations ou de certaines prestations comme celles qui sont accordées par le fonds national de solidarité ou l'allocation aux adultes handicapés. Mais elles servent également à combler le déficit de certains régimes comme le régime agricole, le régime des mines ou celui de la S.N.C.F.

Les transferts entre régimes constituent un second facteur très important à prendre en considération. La multiplication des mécanismes de compensation a ainsi rendu très délicate l'interprétation des soldes des différents régimes.

Je dois ajouter que la commission des affaires sociales s'est interrogée sur le bien-fondé de certains transferts. Ainsi, la surcompensation entre régimes spéciaux a considérablement alourdi la contribution de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales au financement des autres régimes et bon nombre de nos collègues ont souligné les conséquences de cette situation sur les communes. Les hôpitaux, en tant qu'employeurs, doivent faire face à une charge identique à celle qui pèse sur les communes, notre collègue M. Louis Boyer le rappelait voilà un instant. En fin de compte, tout cela se répercute sur les dépenses d'assurance-maladie par le biais de la dotation globale. Ne pensez-vous pas, monsieur le ministre, qu'il serait opportun de réétudier ce mécanisme ?

On peut regretter, également, que le rôle des subventions de l'Etat et celui des transferts entre régimes n'ait pas été suffisamment mis en lumière dans la présentation des comptes sociaux. Nous savons que, dans le cadre de la commission des comptes de la sécurité sociale, un groupe de travail étudie plus particulièrement ces mécanismes très complexes qui régissent les transferts entre régimes. Nous souhaiterions, en ce domaine, une clarification des comptes sociaux afin de distinguer, pour chaque régime, ce qui provient de son évolution propre et ce qui résulte de facteurs extérieurs. Mais, au-delà de cette remarque, l'actualisation des comptes du régime général effectuée en juillet 1986 permet de s'interroger sur la signification réelle de l'excédent affiché en 1985.

En effet, le régime général, qui conditionne en grande partie l'équilibre de l'ensemble des régimes, a connu en 1985 un solde positif pour la troisième année consécutive. Mais cet excédent est en réalité tout théorique puisqu'il résulte de ce qu'il faut bien appeler des manipulations comptables.

Examinons tout d'abord les données brutes. L'exercice 1985 s'est traduit, pour le régime général, par les résultats suivants.

Les recettes ont quasiment stagné, la légère augmentation du produit des cotisations étant compensée par la suppression, pour des motifs dits conjoncturels, de la contribution de 1 p. 100 sur le revenu instaurée en 1983 et par la disparition de la taxe sur les tabacs après un avis négatif de la commission européenne.

Les dépenses ont connu une augmentation très modérée, mais elles cachent cependant de fortes disparités. Ainsi, les dépenses d'assurance vieillesse ont augmenté de 4,8 p. 100 en francs constants, la moitié de cette progression résultant de l'abaissement de l'âge de la retraite. Par ailleurs, la quasi-stagnation des dépenses d'assurance maladie résulte d'un double mouvement : l'évolution très rapide des honoraires et des dépenses de pharmacie qui s'accroissent, respectivement, de 6,2 p. 100 et 8,3 p. 100 en francs constants alors que les dépenses d'hospitalisation diminuent de 2,5 p. 100 en francs constants, sous l'effet de la mise en place du budget global et, surtout, du report en 1986 du versement du dernier douzième de la dotation globale.

Au total, le solde d'exercice dégageait un excédent comptable de 1 340 millions de francs, l'excédent de trésorerie au 31 décembre 1985 s'élevant à 2 120 millions de francs.

Les travaux de la commission des comptes, publiés en juillet 1986, démontraient cependant que l'excédent résultait essentiellement de trois artifices comptables : d'abord, l'accélération des rentrées de cotisations effectuées au détriment de la trésorerie des entreprises, qui représente, pour 1985, un gain comptable de 7 milliards de francs ; ensuite, le décalage

de quelques jours du versement de la dotation globale hospitalière à la fin de 1985, qui a reporté sur 1986 une dépense de 3 400 millions de francs ; enfin, le décalage du paiement des prestations familiales qui a permis pour 1985 une économie de 2 300 millions de francs.

L'ensemble de ces allègements de dépense artificiels représente donc 12 700 millions de francs, ce qui signifie que l'excédent réel de l'exercice 1985 est voisin de zéro alors qu'il était supérieur à 16 milliards de francs en 1984, ce qui traduit une dégradation extrêmement rapide.

Cet équilibre précaire dissimule à peine les tendances déficitaires dans le domaine de l'assurance maladie et de l'assurance vieillesse, qui sont confirmées par les prévisions à moyen terme.

En effet, les prévisions établies à la fin de l'année 1985 pour 1986 concluent à un déficit global des régimes sociaux, dû à une détérioration des comptes du régime général et des régimes spéciaux, seuls les régimes complémentaires restant excédentaires.

Cette évolution est confirmée tant par les dernières prévisions concernant le régime général que par les projections à moyen terme.

S'agissant du régime général, les dernières prévisions, qui n'incluent pas les mesures de financement décidées en août 1986, font apparaître un déficit plus important que prévu, de l'ordre de 20 milliards de francs en 1986 et de 37 800 millions de francs en 1987. La tendance naturelle du régime général, à législation constante, se caractérise ainsi par deux postes fortement déficitaires : l'assurance maladie, dont le déficit serait de 5 600 millions de francs en 1986 et de 15 300 millions de francs en 1987 ; l'assurance vieillesse connaîtrait, quant à elle, un déficit de 17 600 millions en 1986 et de plus de 27 milliards en 1987.

Cette dérive déficitaire proviendrait d'un net dérapage des dépenses dans chacune de ces deux branches.

Pour l'assurance maladie, les dépenses de médecine de ville devraient connaître un accroissement très rapide, de près de 7 p. 100 l'an en francs constants. Les dépenses d'hospitalisation devraient stagner en 1987, après avoir subi une nette, mais artificielle progression en 1986, sous l'effet du report de versement de la dotation globale et de la prise en charge des dépenses de psychiatrie extrahospitalière.

Les dépenses d'assurance vieillesse connaîtraient, quant à elles, une augmentation de 6 p. 100 en 1986 et 6,9 p. 100 en 1987, le seul poste des pensions augmentant de plus de 10 p. 100 sur cette même période.

Cette tendance déficitaire, qui, je le rappelle, ne prend pas en compte les recettes et les économies nouvelles décidées par le Gouvernement, est confirmée par les projections présentées par notre collègue M. Bernard Barbier dans son rapport concernant les perspectives à moyen terme pour les finances publiques.

Il ressort de cette projection, établie pour le compte du Sénat à l'aide du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E., que l'équilibre de la branche maladie nécessiterait un nouveau prélèvement sur le revenu des ménages, dont le rendement devrait atteindre 20 milliards de francs dès 1988 et 40 milliards de francs en 1991. Le déficit de la branche vieillesse nécessiterait, quant à lui, un effort financier analogue de 20 milliards de francs en 1988 et de 40 milliards de francs en 1991. Ainsi, à l'horizon 1991, le besoin de financement de ces deux branches est évalué à 80 milliards de francs.

Ces prévisions démontrent que les évolutions déficitaires iront en s'accroissant dans les prochaines années. Elles répondent en effet à des tendances lourdes, qui seront difficiles à maîtriser et qui s'articulent autour de deux facteurs : les dépenses de santé et le poids des retraites.

Les dépenses de santé subissent l'effet du vieillissement de la population française, qui accroît le poids des classes d'âge à forte consommation médicale. La mise en place du budget global a freiné l'évolution des frais d'hospitalisation, mais ceux-ci demeurent considérables en raison du progrès médical, qui nécessite des techniques et des équipements coûteux. Enfin, l'évolution mal maîtrisée de la démographie médicale a parfois provoqué la multiplication des actes au moment où certains assurés, encouragés par les conditions de remboursement, succombent à la tentation de la surconsommation médicale.

Le poids des retraites est lui aussi influencé par la natalité et l'allongement de l'espérance de vie. Le rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités n'a cessé de se dégrader. Pour le régime général, on comptait 4,6 actifs cotisants pour un retraité en 1960, 3,8 en 1975 et 2,7 en 1984. Parallèlement, notre système de retraite liquide des pensions sur la base d'une durée moyenne de cotisation qui s'allonge. Enfin, à ces tendances structurelles, il faut ajouter l'effet déstabilisateur de l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite. Cette mesure représente pour 1986 près de 400 pensions supplémentaires et un coût de 11 500 millions de francs.

Enfin, aux facteurs de déséquilibre que je viens de mentionner pour chacune de ces deux branches, viennent se greffer les conséquences de l'environnement économique général, notamment de la diminution de la population active au travail. La perte de 647 000 emplois en cinq ans a représenté, pour la seule année 1986, un manque à gagner de 26 milliards de francs pour la sécurité sociale, dont 9 milliards de francs pour la caisse nationale d'assurance vieillesse.

Le niveau de l'emploi constitue donc un élément déterminant de l'évolution des comptes, qui passera par une amélioration profonde.

Avant d'envisager les moyens d'un retour à l'équilibre des comptes sociaux, il me paraît important de préciser la situation exacte devant laquelle s'est trouvé le Gouvernement au milieu de l'année 1986.

L'excédent de trésorerie de 21 200 millions de francs et le recouvrement de créances sur l'Etat permettaient de couvrir le déficit prévisionnel de 1986 et de dégager, à la fin de 1986, un excédent de trésorerie de 8 milliards de francs. Mais, dans ces conditions, comment pourrait-on faire face aux 38 milliards de francs de déficit prévus pour 1987 ? A l'évidence, des difficultés de trésorerie seraient apparues rapidement.

La première nécessité était donc de dégager des ressources nouvelles correspondant globalement au montant de la contribution de 1 p. 100 sur le revenu, supprimée en 1985 à la seule fin d'alléger, à la veille d'une échéance électorale, le poids des prélèvements obligatoires.

Le Gouvernement n'avait guère d'alternative, et c'est pourquoi il a rétabli cette contribution, à hauteur de 0,4 p. 100 sur les revenus de 1985 et 1986 et relevé de 0,7 point les cotisations d'assurance vieillesse.

Mais il faut reconnaître que, pour nécessaires et urgentes qu'elles soient, ces mesures se révéleront insuffisantes. Elles permettront de porter l'excédent de trésorerie de 1986 à plus de 10 milliards de francs et rapporteront pour 1987 12 700 millions de francs. Il sera malgré tout impossible de faire face au déficit prévisionnel de 38 milliards de francs.

La maîtrise des dépenses est donc impérative et elle nécessite une meilleure gestion de chaque branche, afin que chacune trouve son propre équilibre.

S'agissant de la branche « prestations familiales », l'affectation régulière de son excédent au déficit des autres branches conduit à se poser une double question, tenant à la nature de l'effort en faveur des familles et à son financement.

Sur le premier point, on doit constater que les orientations gouvernementales tendent à réaménager le dispositif des prestations familiales afin d'accroître sa cohérence et son efficacité et de le recentrer sur un objectif principal : abaisser les obstacles financiers qui s'opposent à la naissance du troisième enfant.

L'assouplissement des conditions d'attribution de l'allocation parentale d'éducation et la création d'une allocation de garde d'enfant à domicile participent de cette volonté. Il en résultera un redéploiement financier de 5 800 millions de francs et une contribution supplémentaire à la charge de la C.N.A.F., représentant 1 350 millions de francs.

Toutefois, le maintien d'une situation excédentaire conduira à se poser à nouveau la question du financement par l'Etat et non plus par les entreprises des prestations familiales. La prise en charge des cotisations par l'Etat dans le cadre du plan en faveur de l'embauche des jeunes constitue déjà une expérience de fiscalisation en grandeur nature. Poursuivre dans cette voie permettrait de réduire très significativement les charges des entreprises et concrétiserait l'effort de solidarité nationale dans la politique familiale. Cependant, une réforme globale du financement des prestations familiales réduirait considérablement la participation de la

branche à l'équilibre du régime général. Si la mise en œuvre n'est pas envisagée dans l'immédiat, il paraît tout de même nécessaire que les deux branches déficitaires trouvent des moyens d'assurer leur propre équilibre.

Cela implique en premier lieu un freinage des dépenses de santé. Pour ce qui est des dépenses d'hospitalisation, qui représentent environ la moitié des dépenses de prestation de l'assurance maladie, leur évolution, modérée depuis la mise en place du budget global, semble inciter à faire désormais porter l'effort sur une meilleure utilisation du personnel et des équipements, par le biais de leur redéploiement.

Deux mesures sont toutefois envisagées dans l'immédiat : le relèvement du forfait hospitalier afin de tenir compte des dépenses non médicales, et la révision du seuil d'exonération du ticket modérateur en cas d'opération chirurgicale afin de supprimer le remboursement à 100 p. 100 d'actes sans rapport avec l'opération elle-même.

S'agissant des dépenses de médecine de ville, leur évolution très rapide a suscité une réelle prise de conscience des partenaires sociaux puisque, on l'a vu, certaines mesures préconisées par le Gouvernement ont reçu pour la première fois un écho favorable au sein du conseil d'administration de la C.N.A.M.

On peut estimer à 8 ou 10 milliards de francs le montant des économies dégagées par le plan gouvernemental. Au-delà d'un simple gain comptable, elles doivent contribuer à responsabiliser les assurés sociaux et les prescripteurs, en supprimant certains effets pervers de notre législation.

J'en viens enfin à la nécessaire maîtrise des dépenses d'assurance vieillesse. L'ensemble des propositions gouvernementales visent à permettre à ceux qui le souhaitent de retarder leur départ en retraite. Un projet de loi déclarant nulles et non avenues les clauses de conventions collectives imposant un âge de départ en retraite sera déposé. Par ailleurs, les modalités de mise en place d'une retraite progressive seront l'objet des propositions de la commission de sauvegarde créée par le ministre des affaires sociales. Enfin, pour tenir compte de l'alourdissement des charges de retraite, les modalités de leur revalorisation seront, comme vous l'avez expliqué tout à l'heure, monsieur le ministre, prochainement revues. Parallèlement, l'épargne en tant que complément de retraite est encouragée.

En conclusion, j'indiquerai que les incertitudes de l'environnement économique et les prévisions concernant les régimes sociaux font planer sur notre système de protection sociale de graves menaces.

Le Gouvernement aborde ces problèmes avec un état d'esprit qui mérite d'être encouragé dans la mesure où il place au premier rang de ses préoccupations la vérité des comptes sociaux et où il n'hésite pas à procéder aux difficiles ajustements, fussent-ils impopulaires, imposés par la situation financière de la sécurité sociale.

On doit se féliciter par ailleurs qu'il engage une réflexion à plus long terme sur la maîtrise des dépenses, en choisissant la voie de la concertation, seule capable de responsabiliser l'ensemble des partenaires intéressés.

La commission des affaires sociales a donc émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires sociales et de l'emploi. Elle approuve les orientations que vous avez définies, monsieur le ministre. Elle tient cependant à rappeler que, malgré les recettes nouvelles et les économies escomptées, nous nous acheminons, pour 1987, vers un déficit du régime général. Les projections à moyen terme démontrent, en effet, la permanence de fortes tendances déficitaires pour les prochaines années.

Dans ces conditions, la commission des affaires sociales estime qu'il est urgent d'engager rapidement une réflexion d'ensemble sur les déséquilibres structurels du système de protection sociale et sur son financement. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

M. le président. J'indique au Sénat que, compte tenu de l'organisation du débat décidée le 6 novembre 1986 par la conférence des présidents, les temps de parole dont disposent les groupes pour cette discussion sont les suivants :

Groupe du rassemblement pour la République, cinquante et une minutes ;

Groupe de l'union centriste, soixante et une minutes ;

Groupe socialiste, trente et une minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, quarante minutes ;

Groupe de la gauche démocratique, trente-neuf minutes ;

Groupe communiste, vingt-cinq minutes.

La parole est à M. Goussebaire-Dupin.

M. Yves Goussebaire-Dupin. Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, la discussion budgétaire est l'occasion de faire le point sur la politique du Gouvernement sous tous ses aspects. Parmi les secteurs de la santé figure le thermalisme dont l'enjeu dépasse de beaucoup la simple thérapeutique pour prendre une dimension économique et sociale tout à fait importante, justifiant sa présence dans notre discussion aujourd'hui.

La France a le patrimoine thermal le plus riche d'Europe. Les soins thermaux se sont dégagés de l'empirisme et répondent aujourd'hui à des normes scientifiques de plus en plus élaborées. Le thermalisme a été reconnu par l'Organisation mondiale de la santé comme une thérapeutique à part entière.

Sur le plan économique, il constitue dans plusieurs de nos régions françaises une activité importante, porteuse d'investissements et d'emplois.

Sur le plan social, le thermalisme ne représente qu'une part très faible des dépenses de soins. De plus, au soulagement apporté aux malades, il ajoute, au bénéfice de la sécurité sociale, une diminution de la consommation médicamenteuse et de l'absentéisme au travail. Une enquête sur trois ans, effectuée dans plusieurs stations françaises, et dont les conclusions doivent être rendues incessamment, confirmera sans doute cette réalité.

Malgré cette triple valeur, sanitaire, économique et sociale, le thermalisme n'a pas en France le développement qu'il mérite. Replié sur l'Hexagone, il ne s'ouvre pas, comme la République fédérale d'Allemagne ou l'Italie, aux clientèles étrangères alors qu'il pourrait être un pourvoyeur de devises. Enfermé dans une réglementation trop rigide, il ne s'ouvre pas non plus à la prévention, terrain où il devrait exceller en contribuant, par ses résultats, à freiner davantage les dépenses de maladie.

En 1980 avait été menée, à l'initiative du Gouvernement, une mission de réflexion et de proposition sur une politique nationale du thermalisme. Les premières mesures concrètes qui en découlaient avaient été prises en février 1981.

De mai 1981 à mars 1986, la voie ouverte par la mission a été abandonnée et le thermalisme rejeté vers les activités touristiques. Les ministres de la santé successifs, après une déclaration de principe à leur prise de fonctions, ne se sont jamais préoccupés de cette thérapeutique.

Malgré cette carence, des opérateurs qualifiés, du secteur public ou privé, ont continué à parfaire la qualité scientifique des médicaments thermaux et à développer les équipements de nos stations.

Mais l'initiative locale ne peut avoir sa pleine efficacité que dans la mesure où elle s'appuie sur une politique nationale cohérente et dynamique. Plusieurs départements ministériels sont en fait concernés : si celui des affaires sociales et de la santé est en la matière le coordonnateur naturel, ceux de l'éducation nationale, de la recherche, de l'industrie, du tourisme, des collectivités locales, des finances sont également intéressés.

Vous avez, monsieur le ministre des affaires sociales, dans l'éditorial du bulletin d'un syndicat d'établissements thermaux du 15 octobre dernier, affiché vos intentions vis-à-vis du thermalisme. Nous y avons été sensibles, car votre analyse redonnait à cette activité sa vraie dimension sanitaire, économique et sociale.

Vous l'avez intégrée comme élément important d'une politique moderne de santé ; vous avez souligné son poids économique considérable ; vous avez déclaré qu'il devait être encouragé dans notre système de soins parce qu'il apportait une réponse positive « dans le redoutable dilemme entre l'amélioration de la condition sanitaire de nos populations et la nécessaire maîtrise des coûts ».

Vous avez proposé que soit entrepris « un effort tout particulier en matière de recherche et d'évaluation des thérapeutiques thermales afin de mieux apprécier l'apport du thermalisme dans notre système de soins et de renforcer sa crédibilité auprès des professions médicales ».

Vous avez évoqué la nécessité de « procéder à la simplification et à la maîtrise de la tarification des établissements thermaux sur la base d'une harmonisation en fonction des critères qualitatifs » et vous avez envisagé, en contrepartie, d'accorder à ces établissements une plus grande liberté pour la conception et l'adaptation des traitements.

Vous avez enfin, monsieur le ministre, évoqué la voie d'un développement complémentaire des stations thermales par l'offre de séjours de santé, voie à laquelle peuvent souscrire l'initiative et l'ambition des opérateurs thermaux dans la mesure où il s'agit bien de pratiques de qualité, sérieusement établies et conduites.

Monsieur le ministre des affaires sociales, après cette déclaration, connaissant votre réalisme et votre détermination, je ne doute pas que vous voudrez maintenant agir.

Je me permets de vous présenter quelques propositions.

Il est urgent - me semble-t-il - que les représentants des professions et des collectivités locales thermales puissent vous rencontrer afin d'établir les bases d'une concertation et d'une coopération suivies.

Il nous apparaît également nécessaire de mettre en place une instance de coordination interministérielle dont Mme le ministre chargé de la santé pourrait être le pivot afin de promouvoir les éléments de la politique nationale du thermalisme en matière d'enseignement, de recherche hydrologique et médicale, d'équipements, de formation des personnels thermaux, de développement économique, de relation avec le système de couverture sociale. Le haut comité du thermalisme et du climatisme doit y être associé et voir ainsi élargi son champ de compétence et de proposition.

Si le thermalisme s'est développé en France depuis vingt ans, il le doit incontestablement à notre système de couverture sociale. Il le doit aussi au dynamisme de ses opérateurs. Il ne faut pas aujourd'hui se contenter de le banaliser parmi les éléments dépensiers de ce système social, car il recèle des atouts propres et non négligeables pour l'économie et l'emploi.

Le libéralisme dans lequel nous voulons vivre est bien celui de l'initiative et de la responsabilité.

Les stations thermales françaises sont prêtes à continuer leur effort de développement dans le sens actuellement suivi, elles sont prêtes à s'ouvrir à d'autres voies telles que le marché extérieur ou la prévention. Elles ne demandent pas à l'Etat de les assister, elles veulent être considérées comme de vraies entreprises. Elles ont cependant besoin - et vous le comprenez, madame et monsieur les ministres - de se sentir soutenues par une volonté nationale et la mise en œuvre de mesures d'accompagnement.

En 1980, le thermalisme français avait ressenti cet espoir. Pendant cinq ans, il s'est vu rejeté dans l'indifférence. L'heure est venue de lui rendre son goût d'entreprendre, d'investir, de créer des emplois.

Madame et messieurs les ministres, il faut écouter et soutenir le thermalisme français. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

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

M. Jean-Pierre Cantegrit. Monsieur le président, madame et messieurs les ministres, mes chers collègues, depuis 1977, la discussion du budget du ministère des affaires sociales me donne, chaque année, l'occasion de faire le point sur la protection sociale des Français qui se sont établis à l'étranger.

Après avoir connu un développement rapide à la fin des années 1970, sous les ministères successifs de Mme Veil et de M. Barrot, cette protection sociale a ensuite connu une pause.

Fort heureusement, la loi du 13 juillet 1984 est venue compléter le dispositif existant et permet désormais d'accorder à nos compatriotes résidant à l'étranger qui le souhaitent une couverture sociale pratiquement identique à celle qui est proposée en France.

Mon intervention portera principalement sur ce texte, mais devant vous, madame et messieurs les ministres, j'aimerais également évoquer un certain nombre de sujets qui reprennent, pour la plupart, les vœux émis par les délégués au conseil supérieur des Français de l'étranger, et qui nécessitent une action de vos ministères.

Après deux ans de fonctionnement, nous sommes à même de faire le point sur les différents aspects de la loi du 13 juillet 1984.

Permettez-moi de vous rappeler qu'une des implications majeures de cette loi a été de créer la caisse autonome des Français de l'étranger.

Depuis 1978, les assurances volontaires du régime « expatriés » étaient gérées par la caisse des expatriés de Rubelles, qui était rattachée à la caisse primaire d'assurance maladie de Seine-et-Marne.

Désormais, la caisse fonctionne sous la direction d'un conseil d'administration, composé d'une majorité de Français de l'étranger, élus par des Français de l'étranger.

Cette participation plus active des intéressés eux-mêmes et leur connaissance approfondie des problèmes leur a permis d'engager une action dynamique répondant aux besoins spécifiques des Français expatriés.

Je m'en réjouis d'autant plus que cette action est facilitée, d'une part, par le professionnalisme et la qualité du personnel de la caisse des Français de l'étranger et par le dynamisme de son équipe dirigeante, et, d'autre part, par le fait que, depuis sa création, la caisse des Français de l'étranger connaît un équilibre financier positif et qu'elle est excédentaire.

Malheureusement, si toutes les conditions semblent réunies pour faire de la caisse des Français de l'étranger le seul organisme étatique à même de proposer une couverture sociale, de source volontaire, aux Français de l'étranger, face aux caisses privées, la tutelle exercée par le ministère du budget et par le ministère des affaires sociales semble souvent mettre un frein à son action.

Il paraît clair que cette tutelle s'applique en fonction des règles qui prévalent pour les caisses de métropole, sans tenir compte du problème spécifique des Français de l'étranger, ni de l'autonomie qui découle de la loi de 1984, alors qu'elle devrait prendre en compte les réalités d'une caisse autonome, gérant un système d'assurance volontaire, et lui permettre de se doter des mêmes outils et des mêmes avantages dont disposent les caisses privées dont elle subit la concurrence.

En aucun cas la tutelle ne doit être un facteur qui retarde ou paralyse l'action dynamique de la caisse des Français de l'étranger.

Pour illustrer mes propos, je vous citerai un exemple.

En 1985, le refus par le ministère des affaires sociales d'une partie du budget voté par le conseil d'administration a retardé de plus de un an l'ouverture de l'antenne parisienne de la caisse des Français de l'étranger, située dans les locaux du centre d'information retraite, rue du Chevaleret, alors même que cela correspondait à un vœu maintes fois exprimé par les Français de l'étranger et que, depuis son ouverture, autorisée par le budget de 1986, cette antenne connaît une fréquentation sans cesse en hausse de nos compatriotes expatriés, ce qui a permis une augmentation des adhésions.

Dans l'avenir, il serait heureux que la tutelle des deux ministères s'adapte aux modalités particulières des Français de l'étranger et aux réalités auxquelles ils sont confrontés. Une attitude frileuse ne doit pas gêner les perspectives d'avenir de la caisse, ni les initiatives dynamiques qui peuvent parfois sortir de la routine métropolitaine.

C'est ainsi qu'une application stricte de la réglementation en ce qui concerne le paiement des prestations n'est pas envisageable pour les Français de l'étranger et nécessite des adaptations.

Normalement, une caisse de sécurité sociale ne peut procéder au remboursement des prestations qu'après avoir constaté l'acquit des cotisations.

Si cette procédure est normale et logique en France, où les délais postaux et de transferts bancaires sont réduits, elle pénalise nos compatriotes installés dans des pays lointains qui doivent faire face non seulement à des délais postaux importants, mais également à des procédures de transfert très longues, notamment dans les pays qui appliquent une réglementation des changes.

Ainsi que l'a suggéré le conseil supérieur des Français de l'étranger, les conditions d'ouverture des droits pourraient être modifiées, dans le cadre de la caisse des Français de l'étranger, de façon que les prestations en nature puissent être versées pour un trimestre civil donné avec l'acquit des cotisations du trimestre précédent.

Je souhaite, monsieur le ministre, que vos services puissent retenir cette solution qui permettra à la caisse des Français de l'étranger d'assurer l'efficacité que sont en droit d'attendre ses adhérents.

Je souhaite également qu'aucune réticence ne vienne retarder les actions en cours, comme, par exemple, l'installation expérimentale d'une antenne en Côte-d'Ivoire, pays choisi pour ce premier essai, où la publicité de la caisse des Français de l'étranger permettra de diffuser auprès des entreprises et des particuliers qui se sont installés à l'étranger les avantages consentis par ce régime autonome qui intéresse nos compatriotes.

Je voudrais encore vous faire part de mes interrogations quant aux décrets restant à paraître pour que la loi du 13 juillet 1984 s'applique, enfin, dans son intégralité. Il s'agit de la définition des prestations supplémentaires prévues à l'article 6 de la loi et de l'application de la modulation des cotisations aux nouvelles catégories d'assurés.

Sur ce dernier point, vos services ont bien voulu me soumettre un projet de décret. Je souhaite seulement sa parution rapide afin que, dès le début de 1987, les adhérents de la caisse des Français de l'étranger puissent bénéficier de ces nouvelles dispositions.

Dans le même temps, vos services m'ont également fait parvenir un projet de décret tendant à modifier le taux des cotisations maladie, maternité et invalidité.

Si je me réjouis de la baisse de un point qui sera appliquée aux salariés et aux non-salariés, répondant ainsi au vœu émis par le conseil d'administration de la caisse des Français de l'étranger, je m'étonne que le taux des pensionnés double purement et simplement, passant de 1,2 p. 100 à 2,4 p. 100.

Cette hausse me paraît tout à fait excessive, d'autant qu'elle ne tient aucun compte du fait que les pensionnés français établis à l'étranger sont assujettis à une double cotisation. En effet, n'oublions pas qu'une cotisation de 1 p. 100 sur leur retraite de base et de 2 p. 100 sur leur retraite complémentaire est prélevée obligatoirement, comme pour les Français de métropole. Mais, à l'inverse de ce qui se passe pour les retraités vivant en France, cette cotisation n'est suivie d'aucune protection maladie et d'aucune couverture pendant leur séjour à l'étranger.

Les retraités français de l'étranger doivent donc, pour avoir une couverture similaire à celle qui est accordée à leurs compatriotes, payer des cotisations allant de 3,4 p. 100 à 5,4 p. 100, ce qui semble tout à fait injustifié.

Je remarque que, si ce décret parle des salariés, des non-salariés et des pensionnés, il ne dit rien des nouvelles catégories introduites par la loi du 13 juillet 1984. Qu'en est-il des cotisations maladie dues par ces nouvelles catégories ? La baisse du taux des cotisations s'appliquera-t-elle à elles ? Je le souhaiterais.

Enfin, le conseil d'administration de la caisse de Rubelles avait fait, à la fin de l'été dernier, un certain nombre de propositions à vos services concernant la définition des prestations supplémentaires telles que le prévoit l'article 6 de la loi du 13 juillet 1984. Je m'étonne que ces propositions n'aient encore été suivies d'aucun projet de décret.

Nous l'attendons, monsieur le ministre. Il est urgent que cette communication soit faite rapidement de façon que les nouvelles dispositions puissent s'appliquer en 1987. La caisse, en effet, vous l'imaginez, a des barèmes et des tarifs à imprimer. De plus, le bureau et le conseil d'administration pourront formuler immédiatement un avis, ce qui vous permettra de publier votre décret.

De même, le décret portant à deux le nombre des vice-présidents de la caisse est attendu par notre conseil d'administration. C'est une affaire ancienne. Il semble que le Conseil d'Etat ait été consulté.

Il est important que la caisse des Français de l'étranger puisse très rapidement disposer des mêmes avantages que ses concurrents, afin de pouvoir répondre à une demande expresse de ses adhérents et, surtout, de ses adhérents potentiels, qui n'hésiteront pas, entre les deux systèmes, étatique ou privé, à choisir le plus offrant.

Il faut donner à la caisse des Français de l'étranger, seule caisse qui gère un régime de source étatique de protection sociale française, les moyens de se développer et d'accroître

son influence. C'est pourquoi j'insiste, monsieur le ministre, pour que ce décret paraisse au *Journal officiel* et soit ainsi applicable dans les plus brefs délais.

S'il en était ainsi, nous pourrions constater, un peu plus de deux ans après le vote de la loi, que celle-ci s'applique dans son intégralité, ce dont nous ne pourrions que nous féliciter. En outre, cela répondrait aux vœux de l'ensemble de nos compatriotes expatriés.

Un autre sujet suscite également beaucoup d'intérêt et d'inquiétude chez nos compatriotes : la réouverture des délais de rachat de cotisation vieillesse en application de la loi du 10 juillet 1965, due à l'initiative de notre regretté collègue Armengaud.

Alors que, depuis le vote de cette loi, les délais de rachat ont été rouverts sans discontinuer, ils sont clos depuis le 1^{er} juillet 1985.

Malgré les espoirs qui m'ont été donnés à la suite des diverses démarches que j'ai entreprises, je m'étonne que rien n'ait encore été fait. Cette attitude déçoit fort les Français établis à l'étranger : ils pensaient que, comprenant les problèmes spécifiques auxquels ils sont confrontés - éloignement, manque d'informations, difficultés de rassembler tous les documents nécessaires à l'établissement de leurs dossiers, ce qui entraîne bien souvent l'annulation de ce dossier - vous auriez à cœur, monsieur le ministre, de leur permettre de se constituer une retraite de source française.

Il ne s'agit pas, d'ailleurs, de leur faire un cadeau et de leur offrir une retraite gratuite mais, simplement, de leur donner la possibilité de racheter un certain nombre de trimestres de cotisation dans un temps limité.

Il est donc nécessaire qu'une décision de réouverture de ces délais intervienne désormais très rapidement. Beaucoup de choses en dépendent.

Je veux également vous alerter sur les difficultés que rencontrent les Français de l'étranger pour constituer leur dossier de rachat de cotisation.

Un certain nombre de documents leur sont demandés, dont le certificat de nationalité française, seule preuve de leur nationalité acceptée par l'administration.

Or, ce certificat n'est délivré, pour les Français résidant à l'étranger, que par le tribunal de première instance de Paris. Pour des raisons d'organisation et de fonctionnement interne, ce tribunal ne peut le remettre aux intéressés qu'après un délai d'environ un an, délai qui est encore allongé du fait des transmissions postales.

Cependant, la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés demande que les dossiers soient complets dans les quatre mois suivant le dépôt de la demande, sous peine de rejet.

A la suite d'interventions auprès de cet organisme, certains assouplissements ont pu être obtenus. Toutefois, j'aimerais que des règles spécifiques puissent être étudiées par votre ministère en vue de faciliter la constitution des dossiers de rachat de nos compatriotes à l'étranger.

J'aimerais vous signaler plusieurs points pour lesquels nos compatriotes de l'étranger manifestent quelques inquiétudes et sur lesquels une action de votre ministère serait appréciée.

Certains de ces problèmes ne sont pas de votre seul ressort, ils concernent également le ministre des affaires étrangères ; auprès de qui j'interviendrai dès le début de la semaine prochaine lors de la venue en discussion de son budget.

C'est le cas de la couverture sociale des handicapés et des personnes âgées nécessiteuses et du problème de l'information en matière sociale qui peut être faite par l'intermédiaire de nos consulats.

En ce qui concerne les handicapés et les personnes âgées nécessiteuses en résidence à l'étranger, ils reçoivent - vous le savez - une allocation permanente du fonds d'assistance du ministère des affaires étrangères. Mais cette allocation ne leur permet pas de s'assurer auprès de la caisse des Français de l'étranger, alors que la loi du 13 juillet 1984 leur en a ouvert les possibilités.

Il est important que nous puissions mettre en place une prise en charge progressive de la couverture sociale de l'étranger de ces personnes défavorisées, qui, dans l'hypothèse d'un retour en France, verraient leur couverture maintenue.

Malheureusement, je me dois de constater qu'en 1987, et ce pour la première fois, le budget du fonds d'assistance du ministère des affaires étrangères est en régression, ce qui implique, naturellement, une baisse des allocations versées aux handicapés et aux personnes âgées.

Cette diminution est d'autant plus anormale et injuste que vous n'avez annoncé aucune diminution similaire en métropole. Je sais que cela ne relève pas directement de votre compétence budgétaire. Je tenais cependant à ce que vous soyez informé de tout ce qui a trait à la couverture sociale de nos compatriotes les plus défavorisés ou handicapés.

Exprimant un vœu maintes fois émis par les délégués des Français de l'étranger, je souhaite que votre ministère reprenne, après une pause voulue, sa politique de conventions bilatérales de sécurité sociale partout où cela est possible.

Des négociations sont en cours avec l'Algérie et la Finlande. Je souhaiterais qu'elles reprennent avec une volonté d'aboutir. Je vous rappellerai, à ce propos, que les délégués au conseil supérieur des Français de l'étranger, qui sont élus au suffrage universel direct, souhaitent être consultés avant les négociations, afin d'informer vos négociateurs de la situation de leur pays de résidence.

Ce sujet m'amène à vous parler du versement des retraites complémentaires des Français anciens rapatriés d'Algérie, régi par le décret du 16 novembre 1964 portant application de la loi de finances rectificative de 1963.

Ce décret exclut du bénéfice des retraites complémentaires, pour lesquelles ils ont cotisé, tous les anciens rapatriés d'Algérie qui ne résident pas en France au moment de la demande de liquidation.

C'est ainsi que de nombreux Français ne peuvent toucher leur retraite complémentaire, car ils se sont installés dans des pays autres que la France après avoir dû quitter l'Algérie. Ils ne peuvent ainsi percevoir leur retraite ; seul leur séjour en Algérie ou en France le leur permettrait.

Je serais heureux que vos services étudient ce problème et puissent proposer une solution satisfaisante pour nos compatriotes qui ont cotisé mais qui ne peuvent cependant percevoir leur retraite.

Enfin, je souhaiterais évoquer auprès de vous les conséquences de l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans pour nos compatriotes qui se sont installés dans les pays de la Communauté économique européenne.

Ainsi, en cas de mise en retraite anticipée dans un pays de la Communauté économique européenne autre que la France, nos ressortissants sont pénalisés s'ils n'atteignent pas un total de cotisations de cent cinquante trimestres, car la France applique alors un fort coefficient de réduction sur la pension qu'elle est appelée à verser.

C'est pourquoi il serait souhaitable que les Français résidant dans les pays de la Communauté économique européenne, mis dans leur pays d'accueil en retraite anticipée, bénéficient des mêmes droits que les salariés résidant en France ayant fait l'objet d'une décision analogue.

Madame et monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, la couverture sociale des Français de l'étranger doit être pour vous une préoccupation prioritaire, car il est clair que notre présence à l'étranger en dépend.

Que ce soit pour l'équilibre de nos exportations, que ce soit pour le rayonnement culturel de la France, que ce soit pour une coopération bilatérale ou multilatérale, nous avons besoin de Français en résidence à l'étranger.

Veillons donc à ce que leur couverture sociale ne soit pas un élément dissuasif à leur expatriation. Il devrait en être ainsi pour leur départ, pour leur séjour à l'étranger et pour leur retour en France. *(Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)*

M. le président. La parole est à M. Sérusclat, qui sera le dernier orateur de l'après-midi.

M. Franck Sérusclat. Madame le ministre, mon propos sera bref, car le temps qui m'est imparti me l'impose ; je ne parlerai donc que du budget de la santé. Dans ces conditions, je serai peut-être abrupt, en tout cas sûrement fragmentaire.

Je n'évoquerai pas la réforme hospitalière, car nous aurons l'occasion d'en débattre à d'autres moments. Après vous avoir écoutée, il me paraît effectivement préférable d'attendre la mise en forme législative, car, pour l'instant, vos propos m'ont paru un peu flous. Vous ne tenez pas compte des propositions et projets qui ont été les nôtres ; il me semble que vos choix pour l'avenir recèlent certaines erreurs, que vous n'avez pas prêté attention aux conséquences des décisions antérieures et que vous vous orientez davantage vers un retour en arrière que vers un réel progrès.

En tout cas, un propos m'a paru quasi mensonger, lorsque vous avez reproché au gouvernement de la gauche son ostracisme envers le secteur privé.

Mais, ce soir, je souhaite m'en tenir simplement à l'examen du budget de la santé tel que vous l'avez présenté. Je serai abrupt, je vous l'ai dit. Je résumerai mon sentiment en disant qu'il me paraît être un budget médiatique mettant l'accent sur la lutte contre la toxicomanie et contre le S.I.D.A. pour, peut-être, occulter non pas certains abandons, mais des diminutions importantes des inscriptions budgétaires concernant des actes prioritaires : la prévention, la recherche, l'enseignement, mais aussi les méthodes d'évaluation. En effet, elles vous paraissent importantes et, pourtant, vous avez commencé par supprimer le fonds qui avait été créé à cet effet.

Je n'évoquerai ni l'action sociale ni les handicapés, puisque mon collègue et ami M. Marc Bœuf en a parlé longuement avant moi.

On enregistre une baisse de 17 p. 100 en matière de prévention. Je sais que les observatoires régionaux de la santé conservent l'attention qu'il est souhaitable de leur porter ; il n'empêche que la baisse des crédits affectera très certainement leurs actions.

Par ailleurs, vous avez supprimé quatre-vingt-quinze postes de médecins scolaires et quatre-vingt-six postes dans le secteur de la santé publique. Or dans ces deux domaines, la prévention joue un rôle important et si les médecins libéraux peuvent exercer en milieu scolaire, je ne pense pas qu'ils puissent remplacer ni suppléer les médecins scolaires dont les postes ont été supprimés.

Vous parlez de l'enseignement. Là encore, on note une réduction de 20 p. 100 des crédits. Vous l'expliquez par la diminution de 5 p. 100 due au *numerus clausus*. C'est là un prétexte et non pas un argument car, vous le savez, ces 5 p. 100 concernent une population relativement réduite sur un temps court alors que c'est l'étalement des formations qui est nécessaire.

J'ai dit que votre budget revêtait un aspect médiatique. Pardonnez-moi le terme, mais j'ai l'impression d'une sorte de « bluff » autour de la toxicomanie et du S.I.D.A. Je ne mets pas en question vos intentions ni même vos souhaits, mais je dirai simplement que les moyens n'y sont pas !

La toxicomanie, du point de vue de la santé, comprend tout ce qui entraîne l'assuétude, la déchéance physique et psychologique, cette dernière pouvant - j'extrapole un peu - provoquer la violence et transformer l'usager ou la victime d'une drogue en délinquant. Cela est vrai sans ambiguïté pour l'héroïne et la cocaïne, ce que l'on appelle les drogues dures ; ça l'est peut-être pour la marijuana ; ça l'est sûrement pour l'alcool et, on le sait, pour le tabac.

Par conséquent, la lutte contre la toxicomanie doit se préoccuper globalement de tout ce qui entraîne assuétude et déchéance physique. Or, dans le budget de 1987, le haut comité contre l'alcoolisme et le tabagisme est transféré de Matignon au ministère de la santé. On peut penser, comme vous l'avez dit, que cela le valorise ; il n'empêche que tout ce qui est rattaché au Premier ministre a, de ce simple fait, une plus grande valeur.

On peut donc considérer que ce haut comité est quelque peu banalisé. Surtout, ses crédits sont réduits. Si on observe peut-être une intensification de la lutte contre la toxicomanie, on se prive de moyens ; on ampute d'une part importante les crédits destinés à lutter contre les réactions ou les actions, y compris violentes, en tout cas contre les déchéances, les décès, sans oublier les charges hospitalières.

Par ailleurs, les dispositions prises - en particulier, les 40 millions de francs qui vous viennent du budget de la justice - s'orientent vers la répression alors que, dans l'esprit de la santé, la démarche doit être préventive et curative.

L'injonction thérapeutique constituera sans doute un moyen, mais elle fera passer dans le domaine judiciaire ce qui dépend normalement du domaine médical. L'hypothèse selon laquelle le poids du juge incitera davantage le malade à se soigner ne repose actuellement sur aucun socle sûr.

L'internement administratif et, surtout, la pratique du sevrage physique sans accompagnement de tout l'élément psychologique provoquent l'inquiétude et font penser que la lutte contre la toxicomanie s'inscrit essentiellement dans l'idée, aujourd'hui popularisée, que les drogués sont d'abord des délinquants.

Enfin, j'ai le regret d'avoir relevé dans vos propos que les subventions seraient données à des associations efficaces. Déterminer l'efficacité n'est pas simple et laisser supposer que ce pourrait être *Le Patriarche* qui serait le modèle provoque, là aussi, quelque inquiétude.

Voilà donc pourquoi j'ai tendance à dire que, malgré votre intention affichée de lutter contre la toxicomanie, les moyens utilisés ne sont pas bons.

J'en viens au S.I.D.A. Je ne peux que vous féliciter et dire que j'approuve les propos que vous avez tenus tout à l'heure. Mais aurez-vous les moyens ? En effet, les propositions budgétaires ne comportent pas d'individualisation, et rien ne nous permet de penser que les crédits cités vont servir à lutter contre cette maladie.

Certes, vous poursuivez certaines initiatives du gouvernement Fabius : tests obligatoires de dépistage, traitement du sang transfusé aux hémophiles. Je pense qu'il eût été profondément anormal de ne pas les conserver sous prétexte qu'elles avaient été mises en œuvre par le gouvernement Fabius.

Vous donnez une chance nouvelle par un usage plus facile et mieux connu des préservatifs. Si j'y insiste, c'est que, pharmacien d'officine, j'ai vécu toute cette période très ambiguë où l'on n'avait pas le droit d'en vendre, mais pendant laquelle effectivement, ils relevaient du domaine de la vente courante ; nous pharmaciens nous étions, par conséquent, en faute.

S'agissant des seringues, je partage votre hésitation. Même si, aujourd'hui, des arguments en faveur de leur vente libre pourraient nous déterminer, je suis aussi incertain que vous-même.

Quant à la grande campagne d'information, il est vrai qu'elle est nécessaire. Cependant, encore une fois, je crains que vous ne disposiez pas des moyens et, en ce sens, je répète ce que je disais au début de mon propos : je redoute que vous n'ayez pris des initiatives plus en fonction de l'appréciation de l'avis de la population que des réalités, des besoins des hôpitaux et de la santé.

En effet, la politique d'investissement que vous envisagez - je terminerai sur ce point - me paraît marquée de deux inconvénients majeurs.

Le premier est que vous envisagez une augmentation des investissements sanitaires, mais une baisse des investissements hospitaliers. Le second est que vous ouvrez la possibilité de laisser acquérir les équipements par les établissements qui en ont les moyens, l'Etat ne participant qu'à hauteur de 20 p. 100 au lieu de 40 p. 100, parfois même de 50 p. 100.

Pour éviter la critique de désengagement larvé ou masqué, vous qualifiez cette façon de procéder d'esprit de souplesse et de pragmatisme. Ce qui m'inquiète dans cet esprit de souplesse et de pragmatisme, c'est le fait que les établissements privés pourront effectivement se regrouper, à condition de ne pas augmenter le nombre de lits. Cela ouvre la porte à ce qui existe, d'ailleurs, déjà aux Etats-Unis : des chaînes hospitalo-hôtelières qui pourront disposer de moyens financiers plus importants et être éventuellement sponsorisées et qui auront, face à la rigidité de la situation de l'hôpital public, de grandes facilités pour bénéficier quand même de 20 p. 100. Pour le reste, le désengagement de l'Etat envers les services publics aura été très réel.

Voilà quelques motifs d'inquiétude et quelques arguments qui me conduiront à voter contre votre budget. En tout cas, je souhaiterais que votre dernière proposition - et dernière espérance - de partager les responsabilités avec le corps médical et le corps pharmaceutique se réalise, car, tant que ces professions-là ne prendront pas en compte de façon aussi attentive que possible les conséquences de leurs prescriptions

et de leurs comportements commerciaux en matière de prescription et de distribution des médicaments, il sera illusoire de faire toute proposition pour que l'équilibre économique dans le domaine social soit une réalité. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

7

NOMINATIONS DANS DES ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

M. le président. Je rappelle au Sénat que la commission des lois a présenté plusieurs candidatures à des organismes extraparlamentaires.

Ces candidatures n'ont reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées et je proclame : M. Christian Bonnet membre titulaire du comité des finances locales ; MM. Pierre Schiélé et Germain Authié membres du conseil national des services publics départementaux et communaux et M. Michel Rufin membre du conseil supérieur de l'adoption.

Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt et une heures quarante-cinq. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante-cinq, est reprise à vingt et une heures quarante-cinq, sous la présidence de M. Pierre-Christian Taittinger.*)

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER,

vice-président

M. le président. La séance est reprise.

8

LOI DE FINANCES POUR 1987

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi de finances pour 1987, adopté par l'Assemblée nationale (nos 66 et 67, 1986-1987).

Affaires sociales et emploi

II. - AFFAIRES SOCIALES (*suite*)

M. le président. Nous poursuivons l'examen des dispositions concernant le ministère des affaires sociales et de l'emploi : II. - Affaires sociales.

La parole est à M. Lemarié.

M. Bernard Lemarié. Il n'entre pas dans mes intentions, monsieur le ministre, d'analyser les dotations de tel ou tel chapitre de votre budget pour 1987. Nous en avons largement discuté au sein de la commission des affaires sociales ; vous nous avez donné certaines explications ; vous avez, le cas échéant, répondu à quelques interrogations ou objections qui nous venaient à l'esprit. Notre collègue, M. Boyer, a excellemment traduit, dans son rapport et dans son exposé oral, les conclusions auxquelles les commissaires, dans leur grande majorité, ont donné leur adhésion à laquelle, pour ma part, je souscris pleinement et que je traduirai, le moment venu, par mon vote.

Beaucoup plus simplement, je me bornerai à évoquer quelques problèmes qui me préoccupent plus particulièrement, qui, je le sais, sont loin de vous être étrangers, madame le ministre, et au sujet desquels l'ensemble de la population s'interroge.

Excusez-moi si mes propos rejoignent ou recourent la plupart des sujets que vous avez déjà abordés dans votre exposé et auxquels vous avez déjà apporté parfois une réponse positive. J'y vois la preuve d'une identité de vues qui me reconforte.

Je commencerai par la toxicomanie. Ce ne sera sans doute pas pour vous étonner ; ce n'est pas original, c'est un phénomène de société dont certains avec une sorte de résignation, qui tend, sinon à justifier la chose, du moins à la banaliser. Quant à moi, je pense que ce fléau doit requérir toute notre attention, car il est terriblement - je devrais même dire tragiquement - chaque jour un peu plus d'actualité.

Force est en effet de constater que la drogue ne connaît plus ni frontières géographiques, ni frontières professionnelles, voire familiales. Elle circule en campagne comme en ville et touche de jeunes garçons ou filles de toutes origines, qu'ils soient issus de milieux sains ou, à plus forte raison, d'un milieu conflictuel.

Est-il besoin de rappeler combien fallacieuse a été la distinction, parfois évoquée, entre drogue douce et drogue dure, comme si les marches d'un escalier ou les barreaux d'une échelle pouvaient être différenciés les uns des autres ? Voir dans le joint partagé avec des jeunes un simple signe de camaraderie, un acte d'initiation sans danger, un simple malin plaisir à transgresser l'ordre social, moral, parental ou familial ne résiste malheureusement pas à une analyse objective.

C'est en effet l'entrée dans un processus dont l'utilisateur devient vite le prisonnier, puis la victime. La presse, qui se fait l'écho presque journalièrement de prises de drogue, de découvertes de laboratoires clandestins, nous permet de saisir l'ampleur du mal qui mine notre société. Elle nous démontre, certes, l'efficacité de la douane et des services spécialisés, qu'il s'agisse de la police ou de la gendarmerie, mais nous sommes bien obligés de penser qu'il ne s'agit là, hélas ! que de la partie visible de l'iceberg.

Les chiffres sont là plus éloquentes que tous les discours et ils marquent la progression inexorable du trafic des stupéfiants. J'extrait du rapport annuel de 1985 du comité du contentieux fiscal, douanier et des charges les chiffres suivants concernant l'année 1984 : « Les quantités d'héroïne n° 4 - c'est-à-dire la plus élaborée - saisies par la douane et les services de police ou de gendarmerie en 1984 sont supérieures de 87 p. 100 à celles qui ont été appréhendées en 1983. Elles atteignent le niveau record de 143,5 kilos. Les saisies d'opium progressent de 162 p. 100 en un an ; celles du concentré liquide de cannabis de 198 p. 100 et celles de résine de cannabis de 102 p. 100. Dans le même temps, les saisies de morphine augmentent de 1102 p. 100 entre 1983 et 1984. » Je vous avoue que j'ai regardé à plusieurs reprises si je ne me trompais pas, mais les chiffres sont exacts. C'est, au total, avec certains autres stupéfiants, 27 326 saisies qui ont eu lieu en 1984, entraînant 28 994 arrestations. Tous ces chiffres ont été dépassés en 1985, comme ils le seront encore en 1986.

Ce bilan se suffit à lui-même. Le mal est profond. Que faut-il faire ?

En 1970, j'avais eu l'occasion de rapporter, devant notre assemblée, la loi concernant la drogue, avec ses deux volets : la récupération des jeunes drogués, d'une part, et la mise en œuvre de moyens de répression qui se voulaient dissuasifs contre les trafiquants, d'autre part. Le texte paraissait alors équilibré et de nature à répondre aux exigences de l'époque. Je dois le reconnaître aujourd'hui, cette loi souvent, malheureusement, appliquée avec trop d'indulgence est désormais dépassée et nécessite le dépôt d'un nouveau projet de loi, d'ailleurs en préparation.

Je souhaite que ce dernier, même s'il devient plus contraignant pour le drogué - par la désintoxication d'office, par exemple, en fonction des soins que nécessite son état - reste emprunt du même souci d'humanité et de réhabilitation envers l'égaré, dont la volonté affaiblie ne peut lui permettre de sortir de l'ornière et de l'enfer où il a plongé sans le secours d'une main fraternellement tendue.

A cette mansuétude pour l'intoxiqué, qui devrait à mon avis pouvoir continuer à bénéficier, comme c'est le cas actuellement, de la gratuité des soins dans le plus strict anonymat pour éviter qu'il ne soit plus au moins irrémédiablement marqué, devrait correspondre une rigueur sans faille et

sans pitié, je dis bien sans faille et sans pitié pour les trafiquants, les *dealers*, qui, sciemment et cyniquement, attentent à la vie de notre jeunesse.

Constatant, en outre, que certains d'entre eux abusent de leur situation privilégiée ou du potentiel de confiance dont ils bénéficient pour faire du prosélytisme, il conviendrait qu'ils se voient définitivement interdire l'exercice de professions ou de fonctions impliquant des contacts réguliers avec les jeunes et entraînant, de ce fait, une responsabilité particulièrement lourde à leur égard, qu'il s'agisse d'éducateurs, d'animateurs, de responsables sportifs, etc.

Chacun d'entre vous, je l'espère, mes chers collègues, comprendra ma démarche, car parfois le marché de la drogue franchit - hélas ! on le sait - même les portes et les grilles de certains établissements avec de coupables complicités. Le démantèlement, voilà quinze jours, dans un foyer d'immigrés à Evreux, d'une filière où se trouvaient impliqués une assistante sociale, deux infirmières, un éducateur ainsi que l'arrestation, au début du mois, d'un enseignant de la Seine-Saint-Denis viennent nous rappeler cette dure réalité et nous fournir de tristes exemples.

Comment, dès lors, ne pas se réjouir à la pensée qu'un projet de loi sont en voie d'élaboration pour actualiser la loi de 1970 et pallier ses insuffisances, compte tenu de l'évolution de la toxicomanie ?

Comment ne pas se réjouir aussi de voir mener d'utiles enquêtes pour une action dans tous les azimuts, sous l'égide des plus hautes autorités européennes ?

Comment ne pas applaudir, de la même façon, à la mise en place, au mois de juillet dernier, sous la présidence de M. Fougier, ancien préfet de police de Paris, d'une mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie, avec pour vocation de coordonner, en la matière, les études législatives, les actions de prévention, de recherche scientifique et de réinsertion ?

Comment, enfin, ne pas prendre acte avec satisfaction de l'orientation et de la volonté qui s'expriment à travers le budget que vous nous présentez ? Certes, à première vue, un examen trop superficiel des crédits de prévention, passant de 14 200 000 millions de francs à 11 409 000 millions de francs, pourrait laisser penser à un désengagement de l'effort du Gouvernement. Ce serait oublier la provision de 250 millions de francs figurant au budget de la justice, dont 40 millions de francs seront, à ce titre de la prévention, gérés par la santé. Nous enregistrons de la même façon la progression de 7 p. 100 des crédits consacrés à l'hébergement et aux soins des drogués.

Tout cela doit permettre de relancer des campagnes d'information et comme vous l'avez dit, madame le ministre, de créer 4 600 places à Paris dans un centre d'accueil pour mineurs drogués, d'ouvrir à Nice un centre de désintoxication et de créer un centre de recherche fondamentale. Bref, c'est tout un ensemble d'actions positives, qui me paraissent personnellement très judicieuses. Je dis « très judicieuses » et j'ajouterais même « urgentes », car si les drogués attentent à leur propre vie par l'usage de stupéfiants, voire par inhalation de solvants, de colle, de peinture - tant il est vrai que la toxicomanie est éminemment polymorphe - ils se marginalisent rapidement, deviennent des cas sociaux, qui, par tous les moyens, cherchent à se procurer la drogue à laquelle ils sont enchaînés et asservis. Ils entrent ainsi dans le cycle de la délinquance, devenant eux-mêmes de petits *dealers* pour couvrir les besoins de leur propre consommation. C'est l'effet « boule de neige ».

Faut-il dès lors s'étonner qu'il y ait autant de cambriolages et d'agressions ?

De même qu'un dérèglement en provoque généralement un autre, certaines pratiques sont souvent génératrices de risques de contagion, que nous n'avons pas le droit de sous-estimer.

Cela m'amène à vous parler, madame le ministre, de l'interdiction de mise en vente libre des seringues, ce qui oblige les intoxiqués à faire les poubelles des hôpitaux et des laboratoires et à se passer seringues et aiguilles, autant de pratiques qui contribuent à la transmission de toutes les maladies et de tous les virus possibles chez des individus déjà fragilisés par un état physiologique délabré. Sur ce point, je regrette de ne pas partager votre point de vue, madame le ministre, ni celui de mon collègue M. Sérusclat, qui reste, lui, quand même très prudent dans son appréciation.

Pour ma part, je pense que supprimer les seringues revient à vouloir empêcher les alcooliques de boire en leur enlevant leur verre : ils boiront tous au même goulot et se transmettront ainsi leurs maladies.

Entre, par exemple, la distribution pratiquée gratuitement depuis le 17 novembre à Copenhague, à raison de deux seringues jetables par jour, dans les pharmacies aux heures d'ouverture et, en-dehors de celles-ci, dans des distributeurs automatiques, pour un coût de 12 couronnes - soit environ 8 francs - dans les secteurs de la ville les plus fréquentés par les drogués, et l'interdiction de la vente libre telle qu'elle est de règle en France, il doit être possible de trouver un moyen terme susceptible de concilier la rigueur et le souci d'éviter les pratiques on ne peut plus préjudiciables à la santé que je viens de dénoncer.

Je suis sûr, madame le ministre, que, pesant le pour et le contre, vous accepterez d'assouplir une réglementation que je me permets de qualifier de dépassée et qui va à l'encontre d'une politique réaliste conforme aux intérêts de la santé en France.

Dire que revenir sur les textes en vigueur pourrait être interprété comme une mesure laxiste ne me paraît ni convaincant, ni péremptoire. Une décision expliquée serait d'autant mieux comprise qu'elle pourrait être prise à l'occasion d'une campagne d'information sur certaines maladies contagieuses telles le S.I.D.A., qui défraie présentement la chronique.

Je viens de lâcher le mot qui provoque tant de polémiques, tant d'incrédulité ou de crainte panique, suivant les interlocuteurs. C'est le troisième sujet que j'aborderai, d'ailleurs très brièvement, au cours de cette intervention.

Les uns voient dans cette maladie une sorte de rançon de l'homosexualité. D'autres, mieux informés, sachant que les enfants eux-mêmes ne sont pas épargnés et que la transmission se fait par le sperme, le sang ou la salive, vont jusqu'à la qualifier de « peste moderne », qui, dans les années à venir, doit décimer l'humanité et, de ce fait, provoque - je le disais à l'instant - une sorte de panique, aucune thérapeutique efficace n'ayant été trouvée.

Il est certain que beaucoup de nos concitoyens qui lisent la presse et veulent s'informer n'arrivent plus à démêler le vrai du faux tant les avis divergent quant à la gravité, la fréquence et le mode de transmission de cette maladie, et tant fut grand jusqu'à présent - j'ose le dire - le silence des pouvoirs publics. Ils en retirent le sentiment que ce fléau doit être bien grave pour qu'on leur cache si soigneusement la vérité.

Ne pensez-vous pas, madame le ministre, - et j'ai cru comprendre que telle était votre intention - que le moment est venu de faire faire le point par des spécialistes, dont le nom ferait autorité en matière scientifique et serait gage d'impartialité ? Cette suggestion pourrait prendre place dans l'action que vous nous avez dit vouloir engager sans plus attendre pour dispenser l'information à travers le pays.

Je me proposais de clore ce chapitre en formulant un souhait. Mais, avant même qu'il ne m'ait été donné de le formuler, vous l'avez satisfait et je suis comblé. Vous avez effectivement annoncé que vous aviez déjà décidé de répondre à la demande des chercheurs de nos grands centres, tel le professeur Montagnier et son équipe à l'institut Pasteur, en suscitant la fondation d'un institut spécifique de recherche sur le S.I.D.A., au sein duquel seront regroupés des services et des laboratoires actuellement dispersés, et en les rapprochant des malades eux-mêmes, ce qui est évidemment un gage d'efficacité.

Il en va du sort de ces malades, que ce soit en France ou dans le monde, et de notre capacité à relever un défi - vous l'avez souligné - en projetant au premier plan, face à d'autres pays, la qualité de notre recherche scientifique et médicale, dans la plus pure tradition pastorianne.

J'aurais souhaité pouvoir vous entretenir également, madame, monsieur le ministre, de l'important problème des manipulations génétiques et des nouvelles techniques de procréation. Pour ne pas vous lasser et pour ne pas alourdir nos débats, j'y ai renoncé, me réservant d'y revenir en d'autres occasions.

Ainsi donc j'en aurais fini si je n'avais à vous transmettre un message et à vous poser une question de mon collègue M. Huriet, qui se trouve retenu ce soir dans son département.

Je me substitue donc à lui pour attirer votre attention sur les difficultés rencontrées par de nombreux handicapés percevant l'allocation d'adulte handicapé lors de l'instruction des dossiers de renouvellement.

En effet, une de ces difficultés est l'interruption du versement de l'allocation pour la tierce personne pendant la durée d'instruction du dossier de renouvellement. La Cotorep peut avoir besoin d'éléments complémentaires d'information médicale qu'elle ne parvient pas toujours à obtenir rapidement. Les bénéficiaires se trouvent alors en butte à une suspension de paiement, qui peut durer plusieurs mois et créer ainsi des situations dramatiques pour les handicapés et pour leur famille.

C'est pourquoi mon collègue Claude Huriet vous demande de lui préciser, madame, monsieur le ministre, si vous envisagez, d'une part, de prévoir une continuité dans le versement de l'allocation pour la tierce personne jusqu'à ce qu'intervienne la décision finale de la Cotorep et, d'autre part, de donner des directives en ce sens aux responsables de la Cotorep. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur les travées de l'U.R.E.I. - M. Millaud applaudit également.*)

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

M. Paul Souffrin. Monsieur le président, madame, monsieur le ministre, mes chers collègues, fondé sur le principe généreux de la solidarité nationale et né de la nécessité « d'apporter des moyens d'existence à des familles manquant de ressources, de sauvegarder le capital humain du pays et de permettre à tous les individus de développer au maximum leurs moyens propres », notre système de protection sociale subit aujourd'hui l'attaque la plus radicale et la plus brutale depuis quarante ans.

Sous le prétexte de faire « la chasse aux abus et aux dérives », « d'ajuster les dépenses aux besoins », ce que le Gouvernement met en œuvre aujourd'hui est, à l'évidence, une véritable politique de régression sociale. On mesure l'ampleur de la régression si l'on tient compte, non seulement du budget que nous examinons aujourd'hui, mais aussi de la loi d'habilitation économique et sociale, du projet de loi donnant force de loi à la partie législative du code de la sécurité sociale, qui permettra, entre autres, de relever l'âge de la retraite par simple décret, de l'ordonnance du 11 août 1986 concernant les contrats de travail à durée déterminée, le travail temporaire et le travail à temps partiel, du projet de réforme hospitalière, qui porte atteinte au droit d'accès pour tous aux soins de qualité, du plan d'emploi pour les jeunes, du plan famille, du plan pauvreté-précarité, autant de lois, ordonnances et plans qui sont en cohérence avec ce budget.

Point n'est besoin de statistiques ou de chiffres détaillés pour donner l'exacte teneur de cette politique, une politique qui accorde au patronat des avantages énormes, sans aucune contrepartie obligatoire d'investissement et d'embauche et qui, en même temps, met en œuvre un processus de destruction systématique du code du travail, de marginalisation accrue des couches sociales les plus démunies, de précarisation généralisée de l'emploi privé, de détérioration progressive des droits acquis dans tous les domaines.

L'étape privilégiée de ce processus est la mise en cause du système collectif de protection sociale, qu'on cherche à vider de son contenu, et cela aussi bien à travers une campagne d'intoxication idéologique, qui tend à effacer dans les consciences le principe de la solidarité nationale pour y substituer l'éthique du « chacun pour soi », qu'à travers l'adoption de mesures concrètes visant à faire supporter l'effort de la rigueur aux seuls assurés, notamment à ceux qui sont le plus en difficulté, à détériorer progressivement la qualité des soins et le niveau de la retraite et, corollaire nécessaire, à mettre en place un système de privatisation de la protection contre la maladie et à présenter des produits d'épargne comme substituts aux régimes de répartition.

Elu de Moselle, j'aurai d'autres occasions de parler des menaces spécifiques qui pèsent sur le régime d'Alsace-Moselle, auquel M. Zeller s'est déclaré, ici même, profondément attaché.

Tel est, pour l'essentiel, le contenu d'une politique que l'actuel Gouvernement continue à appeler, abusivement, « de protection sociale ».

Un examen plus détaillé de la partie du budget concernant la politique de santé s'impose.

Le premier aspect qui prête à réflexion est le manque de liaison entre les différents éléments de cette politique, ce qui signifie, non seulement méconnaissance du caractère nécessairement global de toute politique concernant la santé, mais aussi, en perspective, risque certain d'une aggravation des coûts et d'une dégradation de la qualité des soins.

Ainsi, diminuer de 15 p. 100 le budget consacré à la protection et à la prévention sanitaire, c'est oublier que seule cette prévention est susceptible, à terme, de diminuer le risque de maladie et donc d'influer sur les dépenses.

Il en va de même pour la diminution des crédits affectés à la lutte contre l'alcoolisme et aux actions de prévention sanitaire et sociale en faveur des toxicomanes.

Je n'ai pas le temps de développer ce point, mais j'avoue que je suis plutôt d'accord avec ce qui vient d'être dit par M. Lemarié, sauf en ce qui concerne la vente libre des seringues, contre laquelle je m'élève violemment, les toxicomanes ayant la fâcheuse habitude - vous l'avez dit vous-même, madame le ministre - de se « repasser » les seringues. En tout état de cause, il vaut mieux ne pas leur donner la facilité de les acheter.

S'agissant des toxicomanes, je veux dire que la prison n'est pas une thérapeutique ; bien entendu, je ne parle pas là des trafiquants, qu'il convient de punir avec toute la sévérité que permet la loi.

Tout aussi grave est l'absence de mesures concernant la médecine scolaire. Vous connaissez comme moi, monsieur le secrétaire d'Etat, l'insuffisance criante des effectifs de médecine scolaire dans notre région.

Ne pensez-vous pas, madame le ministre, que la mise en place de secteurs ne dépassant pas 5 000 élèves et placés sous la responsabilité d'équipes complètes autour d'un médecin scolaire pourrait, à travers l'organisation de bilans de santé et d'examen de dépistage, concourir à freiner les dépenses de santé ?

Quant à la qualité des soins, elle ne peut que se dégrader si l'on pense que les crédits affectés à la recherche stagnent, que les sommes allouées à la formation médicale continue et aux bourses baissent respectivement de 50 p. 100 et de 7 p. 100, que les crédits destinés à l'Ecole nationale de la santé et à la formation des personnels paramédicaux diminuent fortement, que les moyens budgétaires prévus pour les équipements hospitaliers médicaux connaissent une diminution de 13,25 p. 100.

Cette diminution est inacceptable. S'il est juste et nécessaire d'équiper les hôpitaux d'appareillages lourds de la dernière génération, tels que les scanners et les appareils à résonance magnétique nucléaire, il est tout aussi juste et nécessaire de « banaliser » d'autres équipements tels que les équipements d'application de la chirurgie au laser en ophtalmologie et en O.R.L., ou bien encore les analyseurs multiparamétriques de laboratoire afin de satisfaire aux exigences des traitements actuels.

Mais il existe bien d'autres aspects de la politique de la santé et de la protection sociale que nous récusons fermement.

Nous citerons, d'abord, les dispositions qui vont dans le sens d'une aggravation des dépenses à la charge de la population.

Aux prélèvements obligatoires - relèvement de 0,7 p. 100 de la cotisation d'assurance vieillesse, rétablissement d'une contribution de 0,4 p. 100 sur les revenus - il faut ajouter les autres mesures récemment arrêtées par le Gouvernement, parmi lesquelles je citerai la limitation du remboursement à 100 p. 100 du traitement lié à la maladie exonérante ; la suppression de l'exonération du ticket modérateur pour les arrêts de travail de plus de trois mois ; la suppression de la prise en charge des médicaments remboursés à 40 p. 100 pour les personnes bénéficiant de l'exonération du ticket modérateur et la suppression de la franchise postale, qui aura sans doute plus d'inconvénients qu'il n'y paraît.

J'évoquerai également la modification de la période de référence pour le calcul des indemnités journalières, le relèvement du forfait hospitalier de 23 à 25 francs. Vous avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre, que votre intention avait été de le porter à 31 francs.

Je parlerai aussi de la suppression du remboursement des vitamines à l'exception des vitamines B 12 et D, le contrôle de l'estampillage obligatoire des vignettes pharmaceutiques

sur les médicaments achetés sans ordonnance, la suppression de la vingt-sixième maladie, c'est-à-dire l'ensemble des cas qui entraînent un traitement supérieur à six mois.

Je citerai, enfin, la révision de la liste des vingt-cinq maladies prises en charge à 100 p. 100.

Il faut remarquer, à propos de cette dernière mesure, que, si vous avez élargi à trente et un le nombre des maladies reconnues longues et coûteuses, vous avez ajouté à certaines de ces maladies des éléments fortement restrictifs.

Il faudra, par exemple, que la maladie de Parkinson soit reconnue « sévère » et que la sclérose en plaques soit reconnue « invalidante » pour être prise en charge à 100 p. 100 ! Il faut vraiment ignorer ce que représentent ces affections pour préconiser de telles mesures.

Nous voudrions ajouter à cette liste, déjà longue, d'autres dispositions en partie arrêtées, en partie annoncées et qui suscitent notre inquiétude.

Je voudrais me référer à la réintégration du secteur privé à l'hôpital, qui remet en cause le principe d'égalité de traitement pour les malades, quels que soient les garde-fous qui sont effectivement prévus ; à la diminution des fonds relatifs à l'interruption volontaire de grossesse, qui passe de 200 millions de francs à 175 millions de francs ; à la diminution de plus de 33 p. 100 des programmes d'action sociale ; au projet de revalorisation des tarifs conventionnels que vous voulez assortir, monsieur le ministre, « d'une maîtrise du volume des actes médicaux par les acteurs eux-mêmes » ; au projet d'indexation des pensions sur les prix et non sur les salaires, projet tout à fait contestable parce qu'il ignore qu'aux termes du contrat les pensionnés ont cotisé pendant de nombreuses années en ayant comme point de référence la parité avec les salaires.

On ne peut accepter qu'« après une vie de travail ce soit encore les difficultés et la pauvreté qui attendent les retraités et les préretraités ».

Nous demandons impérativement pour eux le maintien de la retraite à soixante ans, la garantie que le montant de leur retraite ne soit pas inférieur à 75 p. 100 du salaire d'activité et également le maintien des avantages acquis par les régimes spéciaux.

A propos de la retraite à soixante ans, que l'on accuse volontiers ici ou là de tous les maux, j'estime qu'il est préférable de payer un retraité à soixante ans plutôt qu'un chômeur à vingt ans. Quant aux préretraités de cinquante-trois ans à qui on a imposé la préretraite de façon très brutale, vous connaissez les conséquences très graves que cela a engendré.

Enfin, nous nous référons à la diminution considérable des crédits - 300 millions de francs - destinés à l'allocation versée aux handicapés adultes, allocation, d'ailleurs, que vous vous refusez obstinément d'indexer sur la base d'un indice clair, ce qui autorise toutes les manipulations.

Vous avez également, au nom du maintien de leur pouvoir d'achat, reculé la date de la revalorisation modeste de cette même allocation, prévue en janvier et en juillet de chaque année.

Par ailleurs, les besoins en structures d'accueil pour les handicapés mentaux sont de plus en plus criants. La création d'établissements de détection précoce des handicaps est retardée. La non-application de la loi sur l'emploi des handicapés ne fait qu'aggraver le problème de leur insertion sociale.

Enfin que dire de la situation scandaleuse concernant le statut des handicapés mentaux travaillant dans les centres d'aide par le travail et qui, après avoir travaillé leur vie durant, n'auront pas accès à une retraite décente ?

L'ensemble de ces mesures, plus régressives les unes que les autres, le refus de ce budget de prendre en compte les besoins de santé participent de la volonté de démanteler notre système de protection sociale.

C'est pourquoi nous déclarons une fois de plus l'urgence d'élaborer et de mettre en place un nouveau financement de l'ensemble de la couverture sociale.

A notre avis, le système actuel est socialement injuste et économiquement pervers pour quatre raisons fondamentales.

Premièrement, il fait supporter une part croissante des charges à l'ensemble des assurés par le biais d'une hausse des cotisations et des impôts. Deuxièmement, il pénalise les

entreprises dites de main-d'œuvre. Troisièmement, il favorise les entreprises à haute valeur ajoutée et à faible densité d'emplois. Enfin, il ne prend pas en compte les profits purement financiers et spéculatifs.

Il est grand temps de corriger ces distorsions. Nous ne pouvons plus accepter la logique du Gouvernement qui tend à dégager le patronat de ses responsabilités.

Il faut rappeler, à ce propos, que la dette patronale à l'égard de la sécurité sociale s'élève, aujourd'hui, à la hauteur de la contribution exceptionnelle pour l'assurance vieillesse, instituée par le Gouvernement en juillet dernier.

C'est toujours ce même patronat qui bénéficie massivement d'aides de la part de l'Etat quand il restructure une entreprise en licenciant ses travailleurs ou en supprimant des emplois.

C'est encore lui qui en reçoit, sous forme d'exonération de cotisations sociales, quand il embauche des jeunes gens sous contrat à durée déterminée. C'est également lui qui bénéficie d'allègements fiscaux. C'est lui aussi qui laisse à la charge de l'Etat, donc des citoyens, le coût social du chômage. C'est vraiment l'« Etat providence » pour le patronat !

Nous croyons vraiment, monsieur le ministre, que notre pays a les moyens de s'offrir une protection sociale de haut niveau.

En effet, si la France est assez riche pour supporter l'évasion des capitaux, la spéculation financière, le gonflement des patrimoines privés, la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes, il doit trouver les moyens de restituer aux travailleurs leur pleine part des richesses créées pour exercer leur droit à la santé.

Que l'on ne nous oppose pas les arguments du coût trop élevé de la santé et de l'impossibilité de concilier progrès économique et protection sociale ! Nous croyons fermement que prévenir la maladie, garantir la santé, assurer la vieillesse est non pas une charge mais un investissement dans ce qui constitue la plus grande richesse d'un pays : les hommes eux-mêmes. Il s'agit d'un investissement porteur de richesses non seulement humaines mais aussi économiques.

A l'évidence, ce n'est pas là l'avis du Gouvernement. C'est pourquoi je ne vous surprendrai pas en vous disant que le groupe communiste votera contre ce projet de budget. *(Applaudissements sur les travées communistes et socialistes.)*

M. le président. La parole est à Mme Rodi, que je salue à l'occasion de sa première intervention à cette tribune.

Mme Nelly Rodi. Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, le degré de civilisation d'une société se juge à la place qu'elle accorde aux personnes âgées. Or, nombre de ces personnes, handicapées et dépendantes, aux ressources souvent modestes, sont ignorées par une société qu'elles ont pourtant contribué à enrichir par le travail de toute une vie.

Bien des gens ignorent ou veulent ignorer ces citoyens vulnérables, qui sont les premières victimes des temps de crise, que nous vivons aujourd'hui, consécutifs à un passé de carences et d'imprévisions.

La médiocrité de leur protection sociale s'aggrave chaque jour davantage dans l'indifférence quasi générale des personnes qui ne sont pas concernées. La dégradation de cette situation est amplifiée encore par l'allongement de la durée de vie de la population française.

Il faut savoir que le nombre des personnes âgées de quatre-vingt-cinq ans, et plus, est passé de 200 000 en 1950 à 600 000 en 1980. Certes, on ne peut que se réjouir de cet allongement de la durée de la vie.

Cependant, chacun sait que gouverner c'est prévoir. Il est donc nécessaire de penser aux dépenses que les personnes âgées font peser, et feront peser de plus en plus, non seulement sur le budget de l'Etat, mais aussi sur celui des collectivités locales, car on ne saurait ignorer en effet que la plupart des actions financées jusqu'à présent en ce domaine relèvent de la compétence des collectivités locales depuis la mise en œuvre des lois de décentralisation.

L'action de l'Etat doit donc nécessairement se recentrer sur certaines priorités. Ainsi, les crédits budgétaires doivent être consacrés, au premier chef, aux dépenses relatives à l'amélioration de l'habitat des personnes âgées.

Beaucoup de maisons de retraite sont surpeuplées et bien qu'elles n'accueillent déjà que les personnes valides, les listes d'attente s'allongent.

Par ailleurs, la bonne marche de ces maisons de retraite est perturbée par une grande insuffisance de personnels. Or, ces établissements à caractère social et médico-social ne sont pas toujours subventionnés. Ainsi, malgré la rigueur de leurs dépenses de fonctionnement et de financement par l'emprunt des investissements lourds, les pensionnaires sont redevables chaque mois d'une somme variant, selon les régions, de 6 000 à 12 000 francs et plus par mois.

Une vaste politique d'incitation favorisant l'aide à domicile, dans toute l'acception du mot, pour permettre le maintien des personnes âgées dans leur famille, devrait donc être entreprise. Certes, l'ampleur du problème posé et la faiblesse des crédits alloués jusqu'à présent n'ont pas permis d'améliorer substantiellement les conditions difficiles dans lesquelles trop d'infortunés terminent leur vie.

Il ne faut pas se cacher que, faute d'une volonté politique déterminée et de moyens financiers suffisants, cette inquiétante réalité persistera et risque même de s'aggraver face aux besoins grandissants de ces personnes âgées de plus en plus nombreuses.

Non seulement l'Etat doit agir directement, mais surtout il doit, dans le cadre de la décentralisation, encourager et soutenir l'effort des associations humanitaires et des collectivités locales qui œuvrent en faveur des personnes âgées, notamment en faveur de celles qui souffrent d'un handicap.

Notre société ne peut plus ignorer le vieillissement et elle doit même se construire désormais dans cette perspective, en intégrant le handicap dans toute politique d'équipement, qu'elle soit régionale ou nationale.

La vieillesse, pas plus que le handicap, n'est une maladie. La société doit assumer les responsabilités qui sont les siennes à l'égard d'une population doublement pénalisée lorsque se cumulent vieillesse et handicap.

Trop de problèmes d'intégration sociale se posent encore en France, où l'on oublie trop souvent que les personnes âgées ne sont pas des êtres passifs, mais qu'elles font partie intégrante de la société et qu'elles savent mieux que quiconque la politique qui doit être menée en leur faveur.

Vieillir et mourir dans la dignité est un des droits fondamentaux dont tout être humain devrait pouvoir bénéficier.

Nous savons, madame le ministre, que vous partagez cette aspiration et que la politique que vous conduisez en ce domaine va dans ce sens. Je n'en veux pour preuve que le montant des engagements concernant les établissements sociaux pour personnes âgées, qui ont plus que doublé dans le projet de loi de finances pour 1987.

Vous avez annoncé, madame le ministre, l'intention du Gouvernement d'intensifier son effort en faveur des handicapés par la création d'au moins 1 500 places supplémentaires dans les cinq centres d'aide par le travail. Un crédit de 75 millions de francs est inscrit à cet égard au chapitre « Actions sociales obligatoires ». Nous approuvons pleinement une disposition pour laquelle les considérations humanitaires l'emportent heureusement sur les considérations budgétaires.

C'est pourquoi, madame le ministre, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, personnellement, je voterai votre budget. *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., de l'union centriste et sur certaines travées de la gauche démocratique.)*

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

M. Hubert Martin. Madame, messieurs les ministres, si j'interviens aujourd'hui, c'est non pour critiquer votre action dans le domaine de la santé - car je pense que votre projet de réforme hospitalière est le bienvenu et qu'une « refonte » de la sécurité sociale est nécessaire - mais pour attirer votre attention sur la situation des handicapés, malades ou invalides, étant dans l'impossibilité de travailler et n'ayant pour vivre que l'allocation aux adultes handicapés.

Les crédits du chapitre 46-92 intitulé « Allocation aux adultes handicapés » passent, en effet, cette année, de 12 850 millions de francs à 12 500 millions de francs, soit une diminution de 350 millions de francs. Il ne faudrait pas que, sous le couvert d'économies, cette catégorie, dont les maigres ressources suivent à grand peine l'évolution du coût de la vie, se trouve à nouveau pénalisée.

Depuis plusieurs années, en particulier depuis la venue au pouvoir du précédent gouvernement, les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel - Cotorep - créées par la loi du 30 juin 1975, appliquent les textes avec de plus en plus de sévérité et nombreuses sont les personnes qui viennent me voir, sachant que je suis médecin - *tu es medicus in aeternum* - pour me demander d'intervenir, car les taux d'invalidité qui leur étaient attribués à titre définitif, en général depuis de nombreuses années, sont brusquement passés, et ce, souvent sans la moindre explication, de 90 à 80 p. 100, 79 p. 100, 70 p. 100, 60 p. 100, voire 50 p. 100, ce qui entraîne la suppression de leur carte « station debout pénible ». Malheureusement, je ne peux rien faire pour les aider, alors que ces pertes de ressources importantes et vitales créent des situations réellement dramatiques.

J'ai d'ailleurs déposé une question écrite sur ce sujet, successivement, en 1985, à Mme Dufoix, qui n'a même pas pris le soin de me répondre, puis, le 17 avril 1986, à M. Séguin qui - je dois l'avouer - ne m'a pas encore répondu à ce jour. Il faut dire que nous éprouvons encore quelque difficulté à déterminer les domaines respectifs de M. Séguin, Mme Barzach et M. Zeller, bien que je sois plus renseigné depuis aujourd'hui.

Il ne faut pas oublier non plus que 60 p. 100 des handicapés aptes au travail sont au chômage. Ils sont pénalisés sur plusieurs points car, à la difficile situation actuelle du marché du travail s'ajoute pour eux le fait qu'un grand nombre d'entreprises ignorent l'existence des aides proposées par l'Etat pour favoriser l'emploi des handicapés - tels l'aménagement des salaires et des postes de travail, la formation professionnelle ainsi que des subventions diverses - que la législation concernant le quota fixait à 10 p. 100 des salariés le nombre des handicapés dans une entreprise de plus de dix employés est exceptionnellement respectée et, enfin, que le nombre des emplois réservés de l'administration n'est pas suffisant. Cette même administration ne semble en fait guère s'occuper du problème par ailleurs, faute de place probablement.

J'attire également votre attention sur le fait qu'un autre point de la législation de 1975 n'est pas appliqué, le droit à l'accès de tous les lieux de la vie sociale. Il devrait se traduire par l'obligation de rendre accessibles les immeubles neufs d'habitation et les bâtiments ouverts au public et par la création de commissions d'accessibilité chargées de veiller au respect de ces obligations.

Je ne m'attarderai pas, en effet, sur les difficultés inhérentes au franchissement des trottoirs, des portes, des escaliers, ni sur le fait que certaines Cotorep sont pratiquement inaccessibles pour les personnes à mobilité réduite ! C'est d'autant plus « révoltant » que les modifications indispensables des normes de construction simplifieraient également la vie quotidienne de nombreuses personnes âgées, qui, sans être handicapées, éprouvent souvent, elles aussi, les mêmes difficultés. Je pense, en particulier, à l'affreuse gare de Nice - j'en ai parlé en d'autres temps - qui est si mal commode pour les personnes âgées et les handicapés.

Pour conclure, je dirai qu'il est temps de prendre ce douloureux problème à bras-le-corps car, depuis la loi de 1975, rien n'a été fait ; j'irai même jusqu'à dire que nous assistions à une régression de l'intérêt pour ce problème. Or, les personnes concernées ressentent particulièrement mal l'attitude des pouvoirs publics à leur égard. Mais je suis heureux que M. Zeller nous ait rassuré cet après-midi.

Peut-être les Cotorep ont-elles, dans un premier temps, attribué des prestations d'une manière quelque peu « laxiste » à des demandeurs qui ne semblaient pas objectivement handicapés. Mais comment leur en vouloir et risquer de pénaliser lourdement une catégorie sociale dont le statut n'est pas défini juridiquement.

La loi ne donne, en effet, aucune autre définition du handicap que : « Est handicapé celui qui est reconnu comme tel par les commissions d'orientation ». Or, pour certaines allocations, le handicap s'apprécie par référence au barème d'invalidité des pensions militaires et des victimes de guerre élaboré pour les anciens combattants en 1919. Il est donc très incomplet en ce qui concerne les maladies évolutives, les maladies ou handicaps de l'enfant, les déficiences mentales, les handicaps congénitaux ou génétiques.

J'ajouterai un mot à propos du S.I.D.A. et du remboursement de l'avortement par la sécurité sociale.

Bravo ! pour ce que vous faites contre cette terrible épidémie qu'est le S.I.D.A. Bravo ! pour ce que vous allez pouvoir faire pour mettre en garde la jeunesse et les autres contre ce fléau. Bravo ! pour la recherche que vous allez aider.

Je me permettrai maintenant de rappeler une anecdote de ma vie de radiologue.

J'allais régulièrement à l'hôpital Lariboisière pour assister aux séances passionnantes organisées chaque mois par le professeur de Sèze sur le rhumatisme et sa radiologie. Il terminait régulièrement ses exposés par un compte rendu audiovisuel d'un des nombreux voyages qu'il effectuait dans le monde. C'était certainement un des attraits de ces cours qui se terminaient ainsi agréablement.

Pourquoi ne pas profiter de cette expérience pour présenter le problème sous forme de projections ? Il existe dans les établissements scolaires et universitaires des appareils de projection qui permettraient d'exposer ce sujet austère sous une forme attrayante.

Pour ce qui est du problème de l'avortement, n'écoutez pas ceux qui vous conseillent de ne plus le rembourser. Vous allez encore dresser la jeunesse contre vous, contre nous, parce qu'inévitablement on vous reprochera - et ce sera exact ! - de faire dans ce domaine une sélection par l'argent.

En revanche, ayez le courage de profiter du support de l'audiovisuel sur le S.I.D.A. pour y ajouter quelques diapositives bien choisies concernant l'éducation sexuelle. La *Documentation française* édite régulièrement des pochettes pédagogiques comprenant des diapositives et un livret imprimé les commentant. On pourrait ainsi démontrer que l'avortement ne doit pas devenir un moyen de contraception et qu'il doit rester un recours exceptionnel.

M. Paul Souffrin. Très bien !

M. Hubert Martin. Je sais que des bandes dessinées fort bien faites ont déjà traité ce sujet.

Je vous suggérerais bien d'ajouter quelque chose sur les dangers du tabac. Mais c'est un autre problème !

Je pense que certains de mes propos ne vont pas manquer, une fois de plus - j'ai l'habitude ! - de choquer certains de mes collègues. Cependant, ma qualité de médecin me permet de dire ce que l'expérience m'a appris et aussi ce que beaucoup d'entre nous pensent tout bas, sans oser l'exprimer.

Madame le ministre, vos réformes, votre ténacité, votre franc-parler, votre courage à aborder certains problèmes délicats forcent notre admiration. Ne vous arrêtez pas en route !

Sachez, en tout cas, que vous pouvez compter sur l'appui d'une grande partie d'entre nous, pour vous aider dans une tâche, ô combien difficile. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur les travées socialistes. - M. Souffrin applaudit également.*)

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

M. Henri Collard. Le système français de protection sanitaire et social est considéré, à juste titre, comme l'un des meilleurs du monde. Il doit donc être préservé.

Mais il est aussi l'un des plus chers du monde : en ce qui concerne les coûts, il se trouve au troisième rang parmi les pays occidentaux, après ceux des Etats-Unis et de la Suède, devant tous les autres pays européens, loin devant le système de santé britannique, qui est, en Europe occidentale, l'un des moins chers.

Il est cher parce que les dépenses, depuis la création de la sécurité sociale, augmentent plus vite que les recettes et dépassent la courbe d'évolution du produit intérieur brut ; il est cher parce que les besoins sanitaires et sociaux sont toujours très importants et seront longtemps encore supérieurs aux dépenses. Il est cher parce que les recettes dépendent de l'économie générale et que les cotisations sociales ont désormais atteint un plafond difficilement dépassable sans mettre en péril notre économie.

Pour ma part, je présenterai quelques observations concernant la politique sanitaire et sociale que, dans l'ensemble, j'approuve ; ce que je traduirai, bien entendu, par un vote positif.

Le vieillissement de la population est un élément fondamental de l'augmentation des dépenses sociales. L'augmentation du nombre de bénéficiaires de la mise à la retraite à soixante ans pèsera lourd dans les dépenses sociales prochaines. Monsieur le ministre, vous avez donc tout à fait raison de prévoir le dépôt d'un projet de loi qui rendra à chacun la liberté de prendre sa retraite à soixante ans ou de continuer à travailler.

Aujourd'hui, environ dix millions de Français ont plus de soixante-cinq ans, ils étaient huit millions en 1946, ils seront douze millions dans quinze ans. Quant au nombre des personnes âgées de plus de soixante-quinze ans, il augmentera bien entendu dans des proportions encore plus rapides étant donné les progrès de la médecine, qui prolongent la durée moyenne de vie. Le nombre des personnes âgées non autonomes et demandant des soins augmentera donc de plus en plus vite dans les prochaines années.

Les lois de décentralisation ont confié l'essentiel de l'action sociale, en particulier en faveur des personnes âgées, au département.

Dans l'état actuel de leur budget, ceux-ci ne pourront pas créer toutes les places nécessaires pour les personnes âgées. Pour la plupart des départements, les dépenses relatives aux personnes âgées représentent déjà environ 10 p. 100 de la totalité de leur budget.

Dans ces conditions et pendant longtemps encore, le seul recours des médecins traitants sera souvent l'hospitalisation, parfois répétée, des personnes âgées qui perdent leur autonomie.

De même, en milieu hospitalier, de nombreuses personnes âgées sont maintenues plus longtemps que ne l'exige leur état parce qu'il n'existe pas de structures d'accueil suffisantes quand la phase aiguë est passée. Cela est particulièrement vrai pour les services de psychiatrie où de nombreuses personnes âgées - 20 p. 100 à 30 p. 100 des hospitalisés, dit-on - sont gardées parce que les structures médicalisées de type géronto-psychiatrie n'existent pas, ou pas en nombre suffisant.

Si les montants des forfaits long séjour et moyen séjour étaient augmentés convenablement, les départements accepteraient plus volontiers de construire ces établissements plus ou moins médicalisés pour personnes âgées. Il serait d'ailleurs possible, me semble-t-il, pour les départements qui accepteraient de créer ces établissements, d'établir des conventions entre les caisses, l'Etat et le département.

Je sais, madame le ministre, monsieur le ministre, qu'une augmentation de la participation des caisses d'assurance vieillesse serait nécessaire. Mais, vous le savez, le coût en milieu hospitalier est toujours supérieur à 1 000 francs par jour, et je suis modeste car dans certains services il est de l'ordre de 2 000 francs à 2 500 francs, alors qu'il serait sensiblement inférieur, de l'ordre de 700 francs à 800 francs et quelquefois moins, dans les établissements de long séjour, même médicalisés.

Il est vrai qu'il ne s'agit pas des mêmes caisses : pour les hôpitaux, il s'agit de la caisse d'assurance maladie et, pour les établissements de séjour, de la caisse vieillesse. Une étude doit donc être menée ; mais il s'agit d'un élément important pour l'avenir des personnes âgées.

Pour les handicapés, le projet de création de 1 700 places de C.A.T. est une mesure excellente et nécessaire. Je remercie M. Zeller de nous avoir assuré que ces créations ne seraient financées qu'en accord et en coordination avec les exécutifs départementaux, qui assument la responsabilité de l'hébergement depuis les lois de décentralisation.

Le projet relatif à la nouvelle pauvreté me paraît également positif. L'aide de l'Etat aux collectivités locales qui souhaiteraient participer à des actions de lutte contre la pauvreté intéressera les communes et les départements, en particulier ceux qui avaient déjà prévu un budget en ce domaine. Les personnes sans ressources pourront ainsi toucher 2 000 francs par mois en échange d'un travail.

J'évoquerai maintenant le budget de la santé.

Dans ce domaine, de nombreux facteurs concourent à l'augmentation des dépenses. D'abord - c'est une bonne chose - des affections autrefois rapidement mortelles sont maintenant soignées, mais elles demandent des soins longs et coûteux et un suivi médical permanent, parfois durant toute la vie.

Les conditions actuelles de vie engendrent également des dépenses importantes, qu'il s'agisse des soins nécessités par les accidents du travail ou les accidents de la route ou des mauvaises habitudes alimentaires : nourriture trop riche, abus de l'alcool et du tabac.

Notre environnement, en particulier l'isolement chez les personnes âgées, est responsable de nombreuses affections névrotiques ou psychiques.

Enfin, une conséquence de l'amélioration du niveau de vie est que les Français se soignent de plus en plus. On appelle de plus en plus souvent le médecin pour des affections bénignes alors qu'elles évoluent spontanément vers la guérison. Chacun veut un soulagement immédiat. Il est évident que c'est l'un des facteurs d'inflation de la consommation de médicaments.

L'hôpital est aussi un des facteurs essentiels des dépenses de santé. Plus de la moitié, rappelons-le, des dépenses de santé de la sécurité sociale sont dues à l'hôpital. Il est vrai que l'évolution des dépenses hospitalières a été stabilisée depuis deux ans, grâce au système de la dotation globale, dont le taux directeur est fixé annuellement par le ministère des affaires sociales.

Madame le ministre, vous connaissez les besoins des hôpitaux en équipements, en personnels. Les hôpitaux connaîtront sans doute, d'ailleurs, des problèmes de personnels lorsqu'ils devront acquérir de nouveaux équipements. De nombreuses hospitalisations étant ordonnées pour éclairer un diagnostic, il est cependant souhaitable de diminuer au maximum la durée des hospitalisations et de les remplacer par des consultations et des examens réalisés à l'extérieur.

Il est également souhaitable d'améliorer les relations entre les médecins internes et externes, particulièrement par le rétablissement de l'exercice libéral en hôpital. La création d'un carnet de santé individuel, où seraient inscrits les différentes consultations et examens pratiqués à l'hôpital ou en ville, éviterait peut-être une répétition d'examens toujours onéreux et quelquefois un peu trop abondants. Je sais que la création d'un carnet de santé pose des problèmes au regard du secret médical. Je rappelle toutefois qu'il existe pour les enfants. Pourquoi ne pas le créer pour les adultes ? Il faudrait, bien entendu, inciter les médecins à les utiliser, ce qui n'est pas toujours le cas.

L'augmentation du nombre des médecins est également un facteur de dépenses de santé important. En effet, on comptait environ 60 000 médecins en 1960, dont 40 000 médecins libéraux, contre 130 000 aujourd'hui, dont 70 000 médecins libéraux. C'est donc un doublement de la démographie médicale, en l'espace de quarante ans, ce qui est un facteur d'augmentation - cela va de soi - des actes médicaux, donc des coûts médicaux.

Il est vrai que l'augmentation des dépenses de la médecine libérale en 1985-1986 a été supérieure à la moyenne d'évolution des dépenses de santé.

Je crois cependant qu'il faut tempérer cette constatation. En effet, si l'on fait le total des dépenses faites par les médecins en C - consultations - en V - visites - en K - chirurgie - et en Z - radiologie - c'est-à-dire si l'on additionne l'ensemble des actes médicaux - en excluant toutefois ceux des biologistes - on obtient un montant de 25 milliards de francs. C'est sensiblement la même somme que celle qui est dépensée par la sécurité sociale pour son administration et sa gestion. Cela me paraît une constatation qui mérite réflexion !

Je constate avec plaisir une augmentation importante - 40 millions de francs - des crédits consacrés à la lutte contre la toxicomanie.

Ce nouveau fléau de notre jeunesse nécessite des moyens financiers importants. Vous l'avez dit, d'autres orateurs l'ont souligné et je ne m'arrêterai donc pas sur ce point. Je crois seulement qu'il faut insister non seulement sur l'information des jeunes drogués, qui sont aussi des malades, mais aussi sur la répression des trafiquants - cela me paraît important - les deux volets devant, à mon avis, être distincts, l'un relevant du ministre des affaires sociales et l'autre ressortissant au ministre de la justice.

Je souhaite d'ailleurs rappeler à cette occasion que, si la lutte contre la drogue est nécessaire, il est utile de poursuivre également la lutte contre les autres abus - j'y reviens - que sont le tabac et l'alcool.

Le nombre de cancers des voies respiratoires en relation avec l'augmentation de la consommation de tabac est en augmentation constante, notamment chez les femmes. L'alcoolisme, ne l'oublions pas, est le premier pourvoyeur des hôpitaux psychiatriques, loin devant la drogue. Quels que soient les intérêts privés et publics, l'Etat doit faire le maximum pour que les Français perdent le titre vraiment peu enviable qui est le leur, à savoir premiers consommateurs d'alcool dans le monde.

Je rejoins tout ce que vous avez dit sur le S.I.D.A., notamment sur la nécessité d'une information sexuelle plus développée chez les jeunes et pour les professions de santé. En ce qui me concerne, le problème de la seringue en vente libre me paraît moins important que celui de l'information.

Je ne parlerai guère du budget familial, car nous aurons l'occasion d'aborder prochainement ce dossier, lors de l'examen du projet de loi relatif à la famille. Je voudrais seulement présenter aujourd'hui quelques observations : les prestations nouvelles et les avantages fiscaux contenus dans ce projet de loi sont substantiels puisqu'ils représentent une aide globale de plus de 7 milliards de francs. Je félicite le Gouvernement d'avoir fait ce pas important, mais je voudrais ajouter que le niveau des allocations familiales en francs constants a régulièrement diminué depuis 1945. Je souhaiterais une remise à niveau sur ce point, dès que ce sera possible, d'autant qu'il existe un excédent de cotisations, à la caisse d'allocations familiales, de plus de 4 milliards de francs. Il ne me paraît ni normal ni souhaitable que des cotisations de la branche « allocations familiales » servent à combler, même partiellement, les déficits des caisses vieillesse ou maladie.

C'est par l'amélioration d'ensemble des prestations que le Gouvernement peut espérer agir, et ce projet de loi n'est qu'une étape dans cette politique familiale que nous voulons tous.

Au total, le projet de budget que vous nous présentez, madame le ministre, prévoit une réduction des dépenses de sécurité sociale de 8 à 9 milliards de francs sur plusieurs chapitres. Il en est ainsi de la suppression de la vingt-sixième maladie, dite longue et coûteuse, et de son remplacement par une liste de trente maladies. Le haut comité médical de la sécurité sociale préconise d'ailleurs la création d'une trente et unième maladie sur des critères médicaux remplaçant les critères de coût et de durée de la vingt-sixième maladie.

Personnellement, je considère que la liste de ces vingt-cinq maladies remboursées à 100 p. 100 aurait pu être réduite par la suppression de certaines d'entre elles, devenues relativement rares ou moins onéreuses. De plus, juger sur des critères médicaux la trente et unième maladie posera certainement des problèmes aux médecins traitants et aux médecins conseils des caisses.

M. Charles Bonifay. Très bien !

M. Henri Collard. De même, le fait de prendre en charge à 100 p. 100 la seule maladie pour laquelle l'assuré a obtenu l'exonération sera difficile à appliquer : prenons l'exemple d'un diabétique, remboursé à 100 p. 100, qui contracte une grippe, prise en charge, elle, à 75 p. 100. Si ce malade fait une complication pulmonaire - cela arrive souvent, la grippe n'est pas une maladie aussi bénigne qu'on le croit - cette complication de la grippe sera remboursée à 75 p. 100. Mais cette complication pulmonaire est peut-être due au diabète ! Doit-il alors être pris en charge à 75 p. 100 ou à 100 p. 100 ? Je souhaite bien du plaisir aux médecins traitants et aux médecins conseils pour régler ce problème !

J'ajoute que cette disposition est particulièrement sévère pour les personnes âgées. Je rappelle, en effet, qu'un tiers des bénéficiaires de la vingt-sixième maladie ont plus de soixante ans, ainsi que la moitié des bénéficiaires de la prise en charge à 100 p. 100.

Les difficultés risquent d'être encore plus grandes en ce qui concerne les médicaments dits « de confort », terme que je trouve d'ailleurs peu convenable : beaucoup de ces médicaments ne sont pas aussi inutiles qu'on veut bien le faire croire et ne servent pas seulement à améliorer le confort des patients.

C'est ainsi que seules les vitamines B 12 et D seront remboursées au taux actuel. Or, vous le savez comme moi, madame le ministre, les vitamines B 1 et B 6, isolées ou associées à d'autres traitements, sont la thérapeutique essentielle

de l'alcoolémie, même comme adjuvant. Je pense en particulier aux polyneuropathies, aux troubles digestifs ou aux troubles psychiques. La vitamine K, dont l'emploi a beaucoup diminué ces dernières années, reste quand même utilisée, surtout en médecine de ville dans les syndromes hémorragiques. Quant à la vitamine A et à la vitamine A acide, elles sont utilisées assez communément en dermatologie.

Que de difficultés en perspective pour les médecins et la sécurité sociale ! Je doute d'ailleurs, madame le ministre, que cette dernière puisse réaliser 3 ou 4 milliards de francs d'économie sur ce chapitre !

J'ajoute que ces médicaments sont souvent fabriqués par des laboratoires nationaux, ou même des laboratoires de taille plus modeste qui ont acheté le produit de base aux grands laboratoires internationaux. Il y a là, peut-être, un risque de perte d'emplois pour ces laboratoires de moyenne grandeur.

Enfin - ce sera ma dernière observation - les mesures d'économie que vous demandez risquent de se faire au moins partiellement au détriment des collectivités locales, de certains organismes sociaux, de la sécurité sociale elle-même, de particuliers ou de la C.N.R.A.C.L.

Pour les collectivités ? La création nécessaire d'établissements spécialisés pour les personnes âgées pèsera lourd sur les budgets départementaux si le forfait hébergement et soins n'est pas substantiellement augmenté. De même, le relèvement du forfait hospitalier et du forfait de l'aide ménagère à domicile laissera aux bénéficiaires les plus lourdes charges. Ils seront donc plus nombreux à demander l'aide sociale.

Pour la sécurité sociale ? Depuis le 1^{er} janvier 1986, la sécurité sociale prend en charge sans compensation les dépenses de la sectorisation psychiatrique. Elles ont représenté 3 milliards de francs pour 1986. C'est donc une charge supplémentaire pour la sécurité sociale, qui est due au gouvernement précédent.

Pour les associations ? La diminution des crédits octroyés à de nombreuses associations à caractère social va contraindre ces dernières à se retourner vers les bureaux d'aide sociale pour remplacer l'aide supprimée par l'Etat.

Pour les hôpitaux ? Ils vont nécessairement supporter sur leur budget les prélèvements opérés par l'Etat sur la C.N.R.A.C.L.

Madame le ministre, je vous en prie, ne surchargez pas trop la barque ! Depuis le transfert des compétences d'aide sociale aux départements, l'évolution des dépenses a considérablement diminué et elle est revenue à un niveau supportable en rapport avec l'évolution des recettes. Ne nous obligez pas à augmenter ces impôts impopulaires que sont les impôts locaux et la vignette auto !

Pour conclure, les Français souhaitent conserver leur système de protection sociale. Pour cela, ce système doit s'adapter à l'économie. A mon avis, la restructuration passe par une plus grande information, une plus grande responsabilisation des différents acteurs sociaux, une amélioration de la gestion des caisses de sécurité sociale.

M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat. C'est ce que nous faisons !

M. Henri Collard. De ce point de vue, la principale mesure devrait être la séparation et l'autonomie des trois principales branches : assurance vieillesse, assurance maladie et accidents du travail, allocations familiales. (*Applaudissements sur certaines travées de la gauche démocratique, ainsi que sur les travées de l'union centriste et du R.P.R.*)

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

M. Charles Bonifay. Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, notre ami M. Collard m'a offert une excellente introduction en disant que les Français étaient attachés à leur système de sécurité sociale.

C'est vrai ! A tel point qu'il n'y a jamais eu d'attaque frontale contre ce système, tout juste peut-être des attaques détournées. Mais il est vrai également que, pour des raisons conjoncturelles et structurelles, ce système doit évoluer. Par conséquent, les modifications qu'on peut envisager d'y apporter doivent améliorer son efficacité - c'est le but - tout en l'adaptant aux contraintes économiques et démogra-

phiques auxquelles on a fait souvent allusion, mais sans altérer le principe de solidarité nationale qui sous-tend notre système social.

Les choses sont claires, sur le plan de la logique : nous sommes apparemment tous d'accord. Mais, dans la réalité, elles sont plus complexes. Certaines mesures d'amélioration peuvent, involontairement ou non, dissimuler un travail de sappe ou de démantèlement du système. A l'inverse, c'est vrai, le maintien à tout prix de certaines dispositions peut effectivement contribuer à destabiliser l'édifice.

Pour compliquer encore quelque peu la situation, il faut avouer aussi que le domaine social est empreint d'une forte dose de subjectivité alors que les problèmes sociaux en eux-mêmes sont très concrets et nécessitent des solutions très objectives.

Ce bref préambule devrait éclairer l'esprit de mes questions et de mes réflexions ainsi - je le souhaite, madame, messieurs les ministres - que vos réponses.

Monsieur le ministre, vous affirmez vouloir défendre la sécurité sociale ; je vous crois.

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Je vous en remercie !

M. Charles Bonifay. Je n'entrerai pas dans le détail de vos mesures, m'en tenant à formuler deux séries de réflexions.

Ma première observation concerne le domaine de la gestion administrative de l'institution. Cette gestion - je vais vite - est décentralisée ; l'Etat exerce traditionnellement sa tutelle sur des organismes dits autonomes de gestion. Telle était du moins la règle jusqu'en 1967 ; depuis vingt ans, on a opéré une recentralisation à l'intérieur d'une institution décentralisée. Cela peut paraître compliqué, mais, en réalité, c'est très simple : des caisses nationales ont bloqué à leur niveau le processus de décentralisation.

La gauche a bien rétabli les élections des administrateurs, au moins du collège salariés, au suffrage universel tout en modifiant la répartition des sièges entre les collèges, mais le fonds du problème réside dans la responsabilité réellement confiée aux gestionnaires. Or, la responsabilisation à tous les niveaux est l'un des thèmes du programme électoral de votre majorité. Par certains côtés, elle est parfaitement défendable.

Pour abrégé - je coupe à travers champs dans mon argumentation et je vous pose mes questions, monsieur le ministre. Comment pensez-vous faciliter une meilleure répartition des responsabilités entre l'Etat et les caisses nationales, d'une part, entre les caisses nationales et les organismes locaux, d'autre part ? Comment concevez-vous la décentralisation ? Sur ce cas concret, quelle est votre idée sur la responsabilité des gestionnaires locaux ? Si l'efficacité d'une structure administrative dépend pour une large part du degré d'autonomie et d'initiative qu'on laisse à tous les niveaux aux différents responsables, êtes-vous satisfait du fonctionnement actuel de l'institution ? Sinon, que suggérez-vous ?

Si le temps ne nous était compté, j'aurais abordé plus longuement le second volet de mes questions, qui touchent aux problèmes de financement. Je souhaitais rappeler ce qu'étaient nos intentions, répondre aux critiques qui ont été formulées, tenter d'apprécier, avec un peu de recul, je l'espère, vos propres mesures, enfin, faire état de notre réflexion sur les modalités d'une réforme de notre système de financement. Mais le temps presse, l'heure avance ; j'irai donc assez rapidement.

Nous avons avant tout essayé de préserver l'esprit de l'ordonnance de 1945, parfois d'y revenir, tout en maintenant l'équilibre financier des régimes. Telle a été notre préoccupation pendant cinq ans. Je crois honnêtement que nous sommes parvenus à établir l'équilibre des comptes puisque, entre 1983 et 1985, le solde du régime général a été positif ; même si l'on fait abstraction des opérations de trésorerie, qui ont permis, en 1985, d'accélérer les encaissements et de décaler certains versements, on reste toujours dans le « vert ».

Toutefois, chacun le sait, en période de crise, il n'y a pas d'équilibre spontané des ressources et des dépenses puisque ces dernières augmentent à un rythme plus soutenu que celui de la croissance.

Le déséquilibre se traduirait, selon la commission des comptes, par un solde négatif de 20 milliards de francs en 1986 et de 37 milliards de francs en 1987. Il est extrêmement

périlleux de porter un jugement sur ces prévisions et je ne m'y risquerai pas. Cependant, j'aurais tout de même souhaité entendre un autre discours que celui qui consiste à imputer la paternité de ce déficit uniquement à des manipulations comptables, à l'instauration de la retraite à soixante ans ou aux pertes d'emploi enregistrées entre 1981 et 1985.

Monsieur le ministre, je regrette que, dans l'annonce des difficultés financières de nos régimes sociaux, vous soyez revenu aux mauvaises habitudes non pas d'avant 1981 - je n'aime pas les simplifications chronologiques - mais d'avant 1982. Jusqu'à cette date, en effet, et depuis l'origine des difficultés financières, disons 1975, la méthode retenue consistait à annoncer les catastrophes pour finir très souvent sur des excédents, ce qui faisait perdre toute crédibilité au discours gouvernemental.

Une attitude moins « catastrophiste » aurait le mérite, monsieur le ministre, de placer les acteurs du système de santé devant leurs responsabilités et, ainsi, d'agir efficacement sur l'offre avant d'exercer toute pression sur la demande et de relever inconsiderément les prélèvements obligatoires. Cela serait peut-être utile au moment où l'on observe une croissance des dépenses hospitalières et l'inquiétante dérive des postes de soins ambulatoires auxquelles on a fait quelquefois allusion.

Je reviens un instant sur la retraite à soixante ans. Vous avez dit, en substance, que cette mesure n'était pas arrivée au bon moment. Nous pensons que c'est l'inverse, et je me permettrai de citer, à cet égard, mon collègue de l'Assemblée nationale Claude Evin, qui soulignait dans son rapport que « la génération qui arrive à soixante ans a connu la guerre et reconstruit le pays. Elle a travaillé plus longtemps que la génération suivante et a reçu des salaires plus faibles. Elle a connu des conditions de travail plus dures ». Ceux de mes collègues qui ont le même âge que moi peuvent en témoigner.

Vous nous reprochez de ne pas l'avoir financée. Elle l'a pourtant été entre 1983 et 1985 puisque son coût pour les trois ans a été absorbé par le régime général. Etait-il vraiment opportun d'augmenter le taux des prélèvements obligatoires alors que l'équilibre global était atteint ? Vous savez, par ailleurs, que vous bénéficiez de l'allègement des dépenses de l'U.N.E.D.I.C. sur la garantie de réserve et que, même s'il ne s'agit pas de la même caisse, il s'agit bien, en fin de compte, du taux d'évolution des dépenses sociales par rapport au P.I.B.

Venons-en aux mesures adoptées par le Gouvernement depuis mars 1986. Il semblerait - je dois le dire - que vous n'ayez pas succombé au vent de privatisation qui s'est engouffré dans bon nombre de ministères et parfois même là où la notion de service public devrait être incontournable. Dans les faits, la concurrence ne freine pas l'évolution des dépenses de santé. Il suffit pour s'en convaincre de voir ce qui s'est passé aux Etats-Unis.

Il serait intéressant, monsieur le ministre, que vous nous donniez votre opinion sur ce point. En tout cas, les mesures que vous venez de prendre ne me semblent pas, pour le moment, être particulièrement inspirées par cet élan néolibéral. Inutile de vous préciser que, de ma part, ce n'est pas un reproche. (*M. le ministre sourit.*)

Les mesures que vous avez prises en matière d'assurance vieillesse ne suscitent pas de notre part une opposition de principe.

Je ferai tout de même deux remarques importantes.

D'abord, vous ajoutez une charge à l'ensemble des salariés, alors que, dans le même temps, par le biais de la réforme, des tranches du barème de l'impôt sur le revenu et la suppression de l'impôt sur les grandes fortunes, vous soulagez ceux qui en ont le moins besoin.

Par ailleurs, vous nous reprochez d'avoir augmenté les cotisations lorsque nous étions au pouvoir. En fait les augmentations de cotisations se sont essentiellement pratiquées avant 1981, puisque les cinq plans de redressement élaborés sous le septennat de M. Giscard d'Estaing se sont traduits par un prélèvement de 2,95 points à la charge des employeurs et, de 3,70 points pour les salariés. Au contraire, dans le but d'améliorer la compétitivité des entreprises, la part des cotisations patronales dans l'ensemble des ressources n'a cessé de baisser entre 1981 et 1985.

Pour ce qui est de l'assurance maladie, je n'ai pas le temps de faire de longs développements. Je rappellerai néanmoins, au passage, que l'effort réalisé par vos prédécesseurs, avant 1986, n'a pas été négligeable, monsieur le ministre, loin de là ; la réforme du financement des hôpitaux publics a notamment ramené le taux des dépenses de santé à un niveau compatible avec la croissance économique.

Ce freinage ne s'est pas opéré au détriment de l'efficacité puisqu'il s'est doublé d'une politique très dynamique d'investissement en équipements lourds et d'une amélioration de la gestion, au moyen notamment de l'introduction progressive du « projet de médicalisation des systèmes d'information ».

Puissiez-vous continuer dans la même voie en n'oubliant pas que les clignotants sont au rouge, si je m'en réfère aux prévisions de la commission des comptes, au moins pour les honoraires et les autres soins de santé.

Dernière question : dans quelle voie s'engager pour préserver notre système de protection sociale ?

Du côté des dépenses, il est clair que ce n'est pas en déchargeant l'Etat d'une partie de ses responsabilités, en confiant soit aux individus, par la voie de l'épargne, soit aux assurances privées la charge des principaux risques, que l'on règlera les problèmes.

Ces solutions écartées, on ne peut cependant faire l'impasse sur la dérive de l'offre et de la demande de soins ni sur les facteurs démographiques qui pèsent sur l'avenir de nos régimes de retraite. Vous avez installé, avec juste raison, une commission en vue d'adapter notre système d'assurance vieillesse. Nous suivrons avec intérêt ses propositions.

Du côté des recettes, je me bornerai à rappeler le sens de mes précédentes interventions. Depuis six ans, je le répète, notre système de financement, centré sur les cotisations, présente l'inconvénient d'être trop rigide en période de crise économique. De plus, sa prédominance au regard des autres sources de financement a une influence sur les prix et sur l'emploi. Enfin, il défavorise les salariés par rapport aux autres catégories socioprofessionnelles.

S'il semble à tout le moins hasardeux d'abandonner purement et simplement ce système en élargissant l'assiette à la valeur ajoutée, en revanche, il paraît souhaitable de réaménager par voie de fiscalisation le financement des prestations de solidarité, comme l'ont souligné d'autres orateurs, dont M. Fourcade.

Telles sont, monsieur le ministre, les quelques réflexions que je voulais formuler à l'occasion de la discussion de votre projet de budget, sur lequel, vous vous en doutez bien, le groupe socialiste émettra un avis défavorable. (*Applaudissements sur les travées socialistes et communistes.*)

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

Mme Marie-Claude Beaudeau. Madame, messieurs les ministres, le projet de budget que nous examinons aujourd'hui constitue une attaque généralisée contre la famille.

De l'ensemble des mesures que vous avez prises ou que vous envisagez de prendre, il ressort que c'est la famille, particulièrement dans les milieux les plus modestes, qui se trouve directement menacée dans son unité, ses conditions de vie et dans sa place même au sein de la vie sociale.

Votre « plan famille », annoncé à grand renfort de publicité, sera bientôt discuté ici. D'ores et déjà, il prend les allures d'une véritable mystification. D'ailleurs, le quotidien patronal *Les Echos* relevait le 9 octobre dernier que ce ne seraient pas les plus défavorisés qui en seraient les bénéficiaires. Et pour cause, puisqu'il sera financé uniquement par une ponction de plusieurs milliards de francs sur les familles modestes, en particulier les jeunes couples.

Déjà confrontées à la réduction du pouvoir d'achat des prestations familiales, les familles modestes subiront de plein fouet les restrictions apportées par votre Gouvernement à la protection sociale et familiale. A cet égard, je citerai la suppression des prêts aux jeunes ménages, de la prime de déménagement, du complément familial, les menaces qui planent sur les allocations familiales pour les ménages où la femme travaille, la suppression des prestations familiales pour les familles immigrées dont un membre se trouve en situation irrégulière. Ce sont autant de décisions inacceptables faisant des familles modestes les victimes désignées de ces choix de classe.

En outre, ces mesures s'inscrivent dans un contexte défavorable aux familles. L'augmentation du chômage, la précarisation pour celles et ceux qui ont un emploi, le recul du pouvoir d'achat, les attaques contre la protection sociale et le droit à la santé, l'angoisse devant l'avenir des enfants de plus en plus touchés par l'échec et l'inadaptation scolaire, le chômage ou les « petits boulots », voilà l'environnement actuel des familles qui se trouve encore aggravé par les orientations de votre budget.

Je suis bien obligée également de noter la diminution de 15 p. 100 des crédits destinés aux programmes de protection et de prévention sanitaires, la réduction de 33 p. 100 qui affecte les programmes d'action sociale, la diminution de 2,7 p. 100 de la contribution de l'Etat au financement de l'allocation aux adultes handicapés, la réduction de 12,5 p. 100 des crédits affectés au remboursement de l'interruption volontaire de grossesse, sans oublier la diminution de 69 p. 100 des interventions en faveur des travailleurs migrants.

C'est donc bien une attaque d'ensemble contre les crédits qui concernent les plus défavorisés qui caractérise ce budget. Cette attaque s'inscrit dans le cadre global d'une réduction sensible du revenu des ménages que des études prévoient pour les années à venir.

Un autre point sur lequel je souhaiterais intervenir est relatif à la situation des femmes qui - tous les sondages et études le montrent - occupent une part de plus en plus déterminante dans la vie de la société, mais qui sont toujours confrontées à la réalité de l'inégalité et de l'exploitation. Le journal *Le Figaro*, lui-même, relevait voilà quelques jours les écarts de salaires qui existent encore dans toutes les catégories socioprofessionnelles entre les femmes et les hommes. Votre Gouvernement tente par tous les moyens d'augmenter la pression sur les femmes qui travaillent pour les contraindre à retourner dans leur foyer.

Toutes les formes de dissuasion sont mises en œuvre : la plus inacceptable d'entre elles se manifeste par le retour à la possibilité de déroger à l'interdiction du travail de nuit pour les femmes, telle qu'elle figure dans l'avant-projet d'ordonnance sur l'aménagement du temps de travail et qui concrétise les craintes que nous exprimons ici même voilà un an lors du débat sur la flexibilité :

Vous n'hésitez pas à ignorer les engagements internationaux pris par notre pays, puisque les dispositions du projet d'ordonnance relative au travail de nuit des femmes sont en contradiction totale avec la convention n° 89 de l'Organisation internationale du travail, ratifiée par la France.

Si l'on y ajoute la suppression de l'interdiction d'employer les femmes à un travail effectif de dix heures par jour sans entrecouper ce travail d'une ou plusieurs pauses d'une durée totale au moins égale à une heure, la suppression de l'interdiction d'organiser le travail par relais et la suppression de l'interdiction d'employer des femmes pendant les jours fériés, on prend conscience de la régression sociale qui se prépare et dont les foyers modestes, qui ne peuvent vivre avec un seul salaire, sont les victimes désignées.

N'est-ce pas une politique de classe que de porter atteinte au droit au travail des femmes pour rendre leur vie professionnelle insupportable ? Ces attaques, en effet, concerneront prioritairement les types d'activités où travaillent les femmes les plus défavorisées. Le véritable contenu de votre conception de la famille, c'est bien l'aggravation des inégalités.

La situation des familles monoparentales ne manquera pas, en outre, de se dégrader, compte tenu de la réduction des prestations et de la pénurie qui règne dans le domaine de la garde du petit enfant, du fait du besoin de crèches. Alors que la déduction du revenu imposable de l'embauche d'une personne pour la garde des enfants ne touchera, en fait, que les familles aisées, le manque de places dans les crèches conduira les familles modestes à recourir à des aides non qualifiées et non agréées ; si l'on y ajoute le fait, confirmé par une étude récente, que la moitié des pensions alimentaires ne sont jamais payées, on ne peut que partager l'angoisse des femmes seules avec un ou plusieurs enfants.

La situation des veuves devient également très inquiétante : alors que plus de 40 000 femmes âgées de moins de cinquante-cinq ans perdent chaque année leur conjoint, 12 p. 100 des veuves de plus de cinquante-cinq ans ne perçoivent que leur retraite personnelle, 37 p. 100 ne vivent que de la seule pension de réversion, 34 p. 100 bénéficient d'un cumul et 23 p. 100 sont demandeurs d'emploi.

Ces chiffres permettent de comprendre pourquoi les veuves qui sont déjà confrontées à la détresse de la perte de leur compagnon sont frappées de plein fouet dans leur condition d'existence et dans leur dignité. François Mitterrand avait promis l'augmentation du taux des pensions de réversion, qui devait atteindre 60 p. 100 ; les veuves ne perçoivent que 52 p. 100 des droits acquis par leur mari et attendent toujours la réalisation de cette promesse.

Enfin, comment ne pas être choqué par la pratique honteuse des expulsions qui est l'aboutissement de l'acharnement de ce régime, de ce système, contre ceux qui ont eu le tort de ne pas naître du bon côté ? Déjà privées du droit à l'emploi, à l'école, à la culture, des milliers de familles, en ce début d'hiver, sont jetées à la rue par un système qui bafoue la dignité humaine. Parmi celles-ci, nombreuses sont celles dont les allocations de logement sont bloquées au premier retard de loyer et vont gonfler les excédents, quand elles ne vont pas nourrir la spéculation.

Votre politique du logement, qui asphyxie le logement social, organise l'augmentation injustifiée des loyers, favorise les réalisations spéculatives et luxueuses, et est directement responsable de ces expulsions révoltantes.

Enfin, les familles immigrées sont en première ligne sur le front de l'attaque contre la protection sociale : souvent en proie aux tracasseries, à l'arbitraire policier, elles voient leurs droits aux prestations familiales directement menacés.

Quant aux intentions qui sont les vôtres en ce qui concerne le remboursement de l'interruption volontaire de grossesse, elles montrent aux femmes, s'il en était encore besoin, que rien n'est jamais définitivement acquis face à ceux qui véhiculent une conception à la fois rétrograde et hypocrite de la personne humaine. D'ailleurs, les femmes, les familles, qui sont ainsi atteintes dans leurs droits, n'ont pas l'intention de laisser passer ces attaques sans réagir, précisément parce qu'elles ont appris que l'égalité et le respect des droits se gagnent dans la lutte.

Les communistes, dont le groupe, ici, est de loin le plus féminin bien qu'étant le plus petit par le nombre, sont à leur côté pour faire triompher une nouvelle conception de la famille et le respect de l'égalité entre les sexes. Les inégalités de salaires à travail égal sont illégales ; les femmes doivent le savoir et faire respecter leurs droits.

Plus généralement, nous considérons qu'une véritable politique familiale ne peut être fondée que sur une politique de croissance et d'emploi. Nous proposons une série de mesures qui, contrairement à celles que vous mettez en œuvre, ont pour objet non seulement de permettre aux familles de vivre mieux et d'élever dignement leurs enfants, mais aussi de choisir librement leur mode de vie.

Nous proposons d'utiliser tout de suite les excédents considérables des caisses d'allocations familiales, non pas pour spéculer, comme c'est actuellement le cas, mais pour les rendre aux familles en attribuant une prime de 600 francs aux jeunes scolarisés de seize à vingt ans ; en augmentant, à partir du 1^{er} janvier prochain, les allocations familiales de 50 p. 100 par enfant en attendant une refonte qui les porterait à 700 francs par enfant, dès le premier ; en accordant la gratuité des soins aux enfants de moins de six ans ; en développant le mode d'accueil du petit-enfant, en particulier les crèches sur la base d'une participation financière des entreprises.

Il faut également assurer la gratuité de l'enseignement, accroître le taux et le nombre des bourses avec une aide éducative réelle pour les enfants ayant des retards scolaires.

Il faut réduire le temps de travail d'une heure sans diminution de salaire pour les parents qui ont un enfant de moins de deux ans.

Il faut mettre un terme aux saisies, aux coupures de gaz et d'électricité et aux expulsions.

Il faut développer le logement social par les aides à la construction permettant de parvenir à un niveau de loyer et de remboursement abordable, mettre en place des structures d'aide réelle aux familles momentanément en difficulté pour le paiement du loyer et ne plus les traduire devant la justice par des procédures dont les frais viennent augmenter les dettes.

Telles sont brièvement rappelées les mesures qui pourraient être immédiatement prises en faveur des familles. Les moyens existent ; ce sont, entre autres, les 50 milliards de francs d'excédent de la caisse nationale d'allocations familiales.

Mais, plus durablement, les familles ne trouveront des conditions de développement et d'épanouissement que dans un environnement de création d'emplois et de croissance. Famille et profit spéculatif sont antinomiques ; la réalité d'aujourd'hui le prouve.

Toutes ces raisons nous conduisent à condamner votre budget et votre politique de régression sociale, ainsi qu'à appeler les familles à agir pour soutenir les propositions nouvelles que nous faisons. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Richard Pouille. Monsieur le président, madame et messieurs les ministres, mes chers collègues, le budget de la santé pour 1987 subit, par rapport à 1986, une baisse apparente de 9 p. 100.

Cette tendance s'inscrit dans l'effort global de réduction des charges prôné par le Gouvernement, mais il faut souligner que si l'on tient compte des différents transferts de crédits liés à la décentralisation et aux modifications de nomenclature budgétaire, le budget de la santé connaît, en fait, une hausse de près de 4 p. 100.

Cette hausse profite particulièrement aux crédits d'équipement. C'est, en effet, un budget de recentrage et de priorités ; de rationalisation et d'efficacité.

Au moment où l'Etat redéfinit son rôle par rapport à celui des collectivités locales dans le cadre de la protection et de la prévention sanitaires, il apparaît bien souvent comme un incitateur. Ainsi, si les crédits d'équipement sont globalement en hausse, cette augmentation profite-t-elle essentiellement au titre des subventions d'investissement.

Priorité étant donnée à la rationalisation, l'Etat, à travers le budget de la santé, doit s'attacher à harmoniser le fonctionnement des différentes structures de soins afin d'aller dans le sens d'une meilleure efficacité.

C'est pourquoi le projet de budget pour 1987 met particulièrement l'accent sur l'hospitalisation, l'informatique médicale, l'amélioration des critères de définition des besoins et la globalisation de la carte sanitaire.

Autre choix à caractère d'urgence, autre priorité : la lutte contre le S.I.D.A. et contre la toxicomanie vient en première ligne des préoccupations gouvernementales, alors que, dans leur ensemble, les programmes plus classiques de protection et de prévention sanitaires connaissent une baisse importante. Notre excellent collègue M. Lemarié a insisté sur ce problème.

Le nombre des toxicomanes est estimé à 120 000. Ce fléau touche aussi les très jeunes. Il est responsable de la moitié de la délinquance. Malheureusement, dans les meilleurs services, le taux de guérison définitive n'est que de 30 p. 100.

On a beaucoup polémique sur le programme de lutte contre la toxicomanie lorsqu'au début du mois de juillet était mise en place une « mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie » et que 250 millions de francs de crédits exceptionnels étaient inscrits au budget de la justice dans un but de coordination.

Or, une grande partie de ces fonds sera gérée par les affaires sociales. Seuls 45 millions de francs seront consacrés à la répression, le reste allant à l'action sociale et sanitaire : à la santé, d'abord, avec la création de 4 600 places d'accueil ; à la prévention, notamment en milieu scolaire ; à la recherche, enfin, car les toxicomanes sont, avant tout, des malades dont le taux de guérison définitive reste trop peu élevé.

La lutte contre le S.I.D.A. est, elle aussi, une priorité en matière de recherche et de prévention. Actuellement, le nombre de cas relevés double tous les huit jours et le rythme actuel est de deux nouveaux cas par jour. De 860 personnes atteintes en 1982, on risque d'arriver à 3 000 cas à la fin de 1987, alors que le nombre des personnes infectées par le virus pourrait osciller malheureusement entre 50 000 et 100 000. Ces chiffres sont destinés non pas à faire du catastrophisme, mais à saisir l'ampleur du problème.

Priorité doit dès lors être donnée non seulement à la prévention, puisque, hélas ! aucun traitement n'a encore fait ses preuves, mais aussi à l'intensification de l'effort de recherche, effort qui, actuellement, se trouve trop ventilé entre différents services et laboratoires.

Efficacité et définition des priorités sont les caractéristiques du budget 1987 de la santé. D'un volume modeste par nature, ce budget ne peut avoir qu'un rôle d'entraînement de l'ensemble des actions de santé. Il doit être replacé dans l'ensemble des grands choix que le Gouvernement a déjà faits ou pour lesquels il s'apprête à trancher, dans un même souci d'efficacité, de modernisme et de libéralisme.

Le plan de réduction des dépenses de santé récemment proposé par le ministre des affaires sociales et de l'emploi était financièrement indispensable. Il doit s'inscrire dans une meilleure gestion de la protection sociale et dans une responsabilisation des patients.

La réduction des dépenses de santé passe avant tout par une modification des mentalités. Il faut sensibiliser prescripteurs et utilisateurs sans remettre en cause le système de protection, sans décourager l'effort de recherche. Celui-ci passe par la prospérité de l'industrie pharmaceutique, sans que soit dévalorisée la fonction de praticien, fonction dans laquelle libéraux et hospitaliers connaissent des problèmes. M. Adrien Zeller nous a indiqué tout à l'heure qu'il partageait ces idées ; je l'en remercie.

En ce qui concerne les prescriptions, la renégociation de la convention de 1985 va s'ouvrir prochainement. Or, si les médecins sont très satisfaits de certaines mesures d'allègement fiscal, deux problèmes principaux demeurent et seront au centre de cette renégociation.

Il s'agit, d'une part, de la revalorisation des tarifs applicables au secteur I, faute de quoi un grand nombre de praticiens risque de passer en secteur II.

Il s'agit, d'autre part, de l'allègement des charges sociales pour les médecins du secteur II, allègement promis avant les législatives de mars 1986.

Pour les hospitaliers, le projet de réforme hospitalière viendra bientôt remédier aux erreurs des précédents gouvernements. La suppression des services et du secteur privé ont eu pour effet pervers de démotiver un grand nombre de candidats à la carrière hospitalière. Sans promotion à l'horizon, sans possibilité d'augmenter leurs revenus, bien des jeunes chefs de clinique ayant effectué douze années d'études étaient de moins en moins tentés par une carrière dans le secteur public.

Enfin, pour ce qui concerne la formation des médecins, la réforme des études médicales viendra, elle aussi, prochainement, corriger les défauts de la loi de 1982, qui ne permet pas d'assurer de façon satisfaisante la régulation des flux.

Tous ces projets témoignent de la détermination avec laquelle le Gouvernement entend aborder les problèmes de santé. Des choix sont nécessaires. Ils sont importants. Ils devront être faits dans une optique libérale. Le projet de budget de la santé s'est déjà engagé dans cette voie, conciliant rigueur budgétaire, fermeté dans la définition des priorités et incitation.

Dans ces conditions, comme mes amis, nous voterons votre budget et, m'associant à mon ami Hubert Martin, je vous souhaite bon courage, vous aurez beaucoup d'amis avec vous ! *(Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste.)*

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

M. Georges Benedetti. Monsieur le président, madame et messieurs les ministres, mes chers collègues, notre surprise devant ce projet de budget du ministère des affaires sociales ne vous étonnera guère. Certes, la matière s'accorde mal des impératifs que lui assigne le libéralisme générique de ce Gouvernement. La doctrine peut-elle s'imposer à un domaine qui doit en faire abstraction ? Il est vrai que ce dilemme est déjà dépassé, ainsi qu'en témoignent des volontés qui confèrent à l'abandon, tant au plan de l'action sociale qu'au niveau de la politique de santé. Il est malheureusement impossible d'opérer un récolement exhaustif des drames qu'emporteraient vos décisions en matière d'action sociale.

Quant à la pauvreté nouvelle, tout d'abord, l'expérience ancienne des élus locaux suscite une totale incompréhension devant le recul, pour un tiers, de l'effort consacré à ses victimes - moins 100 millions de francs, monsieur Zeller.

Votre proposition de revenu minimum - 2 000 francs par mois pour un travail à mi-temps - me semble aléatoire, car vous prévoyez une participation de 60 p. 100 des départements et, éventuellement, des communes. Vous connaissez

aussi dans votre commune ces insupportables témoignages de détresse auxquels les bureaux d'aide sociale ne peuvent apporter de solution que très ponctuellement. Vous savez qu'ils sont la source d'un grave éclatement social, dont la concrétisation dans le phénomène de délinquance ne peut être niée.

S'agissant des actions de réadaptation, là encore, le degré du désengagement que vous proposez suscite une vive inquiétude. Citons simplement, sans reprendre les interventions de mes collègues, les actions sociales en faveur des inadaptés et handicapés - moins 4,5 p. 100 - les services collectifs de voisinage en faveur des familles - moins 82 p. 100, soit moins 71 millions de francs. On s'interroge sur le devenir de quelque 1 200 centres sociaux et socioculturels. Il a été répondu tout à l'heure que ces fonds proviendraient dorénavant de la caisse d'allocations familiales. Après avoir entendu tout à l'heure M. Fourcade plaider en faveur de leur fiscalisation, je ne sais ce qu'il faut en penser aujourd'hui.

L'action sociale en faveur des enfants et des jeunes baisse de 15 p. 100. Quel praticien de la vie locale niera les remarquables résultats dus au dévouement et à la compétence de ceux qui œuvrent dans les foyers de jeunes travailleurs et qui contribuent au succès des opérations de prévention ? J'en connais, pour ma part, qui sont tout à fait remarquables.

L'action sociale pourvoyeuse de postes Fonjep - fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire - dans les associations et de l'aide à de grandes associations diminue de 25,6 p. 100. L'action en faveur de la réadaptation sociale, qui soutient diverses associations de réadaptation, baisse de 9,5 p. 100. Les maisons familiales de vacances, qui assument un rôle remarquable auprès des familles modestes, enregistrent une baisse de 9 p. 100.

Autant de témoignages de votre désengagement. Ce ne sont que quelques exemples. L'optimisme ne viendra pas de l'horizon que vous réservez aux secteurs de santé, tant au niveau des préventions qu'au niveau hospitalier ou de ce qui concerne les personnes âgées.

Dans ce domaine, une fois encore, qui niera l'intérêt moral et le résultat financier obtenus grâce aux efforts consentis en matière de maintien à domicile ?

Le vieillissement de la population, permis par le progrès médical, procède du constat d'un phénomène qui a incité au développement d'une panoplie de services locaux souvent associatifs : soins infirmiers à domicile - les résultats sont vraiment remarquables -, l'aide ménagère et des animations diverses. Or les crédits de l'action sociale en faveur des personnes âgées connaissent une baisse de 60 p. 100, soit 50 millions de francs ; autant d'éléments qui nous interrogent sur ce qui nous semble être votre détermination à entraver la promotion du tissu associatif. Pourtant, ce dernier est sans doute le meilleur rempart contre l'individualisation égoïste vers laquelle tend notre société, tendance dont la volonté de vos prédécesseurs avait permis de vérifier qu'elle ne revêtait aucun caractère inéluctable. Cela est d'autant plus alarmant que l'on sait combien la décentralisation en matière sanitaire et sociale nécessite que le rôle incitatif de l'Etat soit bien entendu.

S'agissant de l'hôpital public, nous voyons d'ores et déjà le peu d'égards que votre volonté de retour à l'avant 1981 semble réserver à la modernisation concertée du fonctionnement de l'hôpital, à la maîtrise des dépenses hospitalières, actions engagées de manière cohérente grâce au budget global, à la départementalisation ou au nouveau statut des médecins et personnels hospitaliers. L'hôpital, me semble-t-il, mérite davantage qu'un retour au passé, qui risque de compromettre les résultats obtenus.

La résurgence du secteur privé entraînerait inégalité et injustice. En outre, les très importantes insuffisances constatées dans certaines spécialités - je suis intervenu sur ce point en commission - telles que l'anesthésie, la gynécologie-obstétrique et surtout la radiologie, doivent nous amener à nous interroger en priorité.

La solution des vacataires ou des internes ne saurait être un palliatif quand il s'agit de temps plein.

S'agissant de la prévention, on ne peut que regretter, là aussi, que les crédits soient en diminution de 20 p. 100.

Un certain effort est annoncé pour le S.I.D.A. Sur ce point, des réserves ont été exprimées par notre collègue M. Sérusclat. Je n'y reviens pas. Je souhaite simplement que

les moyens dont vous disposerez soient à la hauteur des intentions annoncées. En revanche, la lutte contre l'alcoolisme, l'hygiène bucco-dentaire et les actions d'information, par exemple, sont en diminution.

Je ne reviendrai pas sur le rôle des associations. Le but essentiel des actions de prévention doit être d'accroître le champ d'action de l'hygiène alimentaire, par exemple dans ce pays, où l'on meurt de manger trop et mal. Quel paradoxe, dans un monde où la famine continue à faire des ravages ! On sait que la durée de vie humaine peut aller jusqu'à cent trente ans. Nous en sommes aujourd'hui à soixante-dix-neuf ans pour les femmes et soixante et onze ans pour les hommes. C'est dire le chemin qui reste à parcourir !

Comment ne pas s'interroger sur la suppression de quatre-vingt-quinze postes de médecin de santé scolaire, quand on sait que l'information devrait commencer à l'école, et de quatre-vingt-six postes de médecin de santé publique ?

Enfin, on n'évoquera pas la toxicomanie sans s'interroger sur la partition des crédits alloués. Celle-ci semble privilégier la répression dans des proportions qui laissent perplexes tous ceux - parents et professionnels de la santé - qui, sachant combien le toxicomane est un malade, exigent surtout une répression sévère contre les trafiquants.

Je terminerai cette énumération par quatre pourcentages : bénéficiaires de la formation des auxiliaires de vie, moins 20 p. 100 ; bénéficiaires des bourses d'enseignement sanitaire et social, moins 6 p. 100 ; bénéficiaires de la formation médicale continue, moins 40 p. 100 ; interruption volontaire de grossesse, moins 12,5 p. 100.

Comment ne pas déplorer l'insuffisance réservée à ces nombreuses questions, pourtant porteuses des actions qu'elles exigent ? Il apparaît en effet évident que vos choix se font au détriment des besoins de certaines populations.

Madame le ministre, monsieur le ministre, messieurs les secrétaires d'Etat, l'impôt sur les grandes fortunes vous manque, la tranche supérieure de l'impôt sur le revenu vous manque, une authentique politique sociale manque dans votre budget et nous le regrettons. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Gérard Roujas. Aucun des discours tenus par les membres du Gouvernement ne saurait dissimuler la dure réalité des faits en matière de travail et d'emploi. Vous avez dit vous-même, monsieur le ministre, que l'emploi était votre priorité. L'emploi devait être « notre nouvelle frontière ».

Hélas, depuis le 16 mars, 120 000 chômeurs de plus ont été enregistrés. Je n'ose imaginer ce que serait ce chiffre si l'actuelle majorité avait eu à subir les mêmes contraintes extérieures que celles auxquelles ont dû faire face les gouvernements de Pierre Mauroy et de Laurent Fabius.

Depuis que la droite est au pouvoir, le dollar n'a jamais franchi la barre des sept francs, alors que les gouvernements de gauche ont eu à subir un dollar à plus de dix francs.

Il est bon également de rappeler que le prix du baril de pétrole a été diminué de moitié en quelques mois. Malgré la baisse du dollar et du prix du baril de pétrole, malgré un taux d'inflation ramené de 14 p. 100 à 2 p. 100 en cinq ans, votre bilan, après six mois de gestion, enregistre 120 000 demandeurs d'emploi de plus.

Votre budget, monsieur le ministre, est en contradiction avec toutes vos déclarations, il n'est pas un budget de combat. Si une priorité se mesurait à l'ampleur d'une campagne publicitaire, vous auriez peut-être raison. Mais tel n'est pas le cas.

Votre plan en faveur de l'emploi des jeunes n'est pas une véritable réponse au problème du chômage. Certains salariés pâtissent, aujourd'hui, des effets pervers de vos mesures.

En effet, la combinaison de l'exonération des charges sociales pour les employeurs embauchant des jeunes et la suppression de l'autorisation administrative de licenciement est lourde de conséquences.

Pouvez-vous nier que de nombreux employeurs ont pu, grâce à vous, licencier une main-d'œuvre âgée, relativement chère, et, parallèlement, embaucher une main-d'œuvre jeune et bon marché ?

Ces exonérations, vous le savez, ne sont pas de nature à améliorer la situation de l'emploi.

Les derniers chiffres, c'est vrai, tendent à montrer un léger recul du nombre des chômeurs de moins de vingt-cinq ans. Vous ne manquerez d'ailleurs pas de le faire remarquer. Mais peut-être oublierez-vous d'ajouter que cette amélioration n'est qu'apparente et masque une autre réalité.

Les derniers chiffres de l'emploi nous montrent, en effet, une inexorable dégradation du chômage des plus de vingt-cinq ans. La progression du nombre des chômeurs de vingt-cinq ans à quarante-neuf ans atteint, en un an, 8,5 p. 100 pour les hommes et 17,3 p. 100 pour les femmes. Tous les effets pervers de votre plan sont dans ces chiffres.

En supprimant l'autorisation administrative de licenciement, vous avez cédé aux exigences du patronat en contrepartie de vagues promesses ; on sait ce qu'il en reste aujourd'hui !

Rappelez-vous ce que disait M. Gattaz en 1985 : « Supprimez l'autorisation administrative de licenciement et nous créerons 367 000 emplois. » En mai 1986, le C.N.P.F. ne paraît plus que de créer 300 000 emplois sur deux ans !

Aujourd'hui, que reste-t-il de cette promesse ? Permettez-moi de penser, monsieur le ministre, que vous avez passé un « marché de dupes ».

Les chiffres du chômage ont été comptabilisés pour la première fois en octobre selon la nouvelle méthode mise en place par l'I.N.S.E.E. Cela appelle de ma part une remarque.

L'actuelle majorité ne s'est pas privée, au cours des années précédentes, d'accuser les gouvernements de la gauche de « truquer » les chiffres du chômage. L'actuel Premier ministre disait lui-même, en avril 1985, qu'il y avait plus de trois millions de chômeurs en France. Or, en appliquant les nouveaux critères établis par l'I.N.S.E.E., notre pays comptait en avril 1985 non pas trois millions de chômeurs mais très exactement 2 443 500 demandeurs d'emploi.

Il était indispensable de rappeler ces chiffres et d'inviter les membres de l'actuelle majorité et de ce gouvernement à user d'un peu moins de sarcasmes vis-à-vis des gouvernements de la gauche et à faire preuve d'un peu plus de modestie.

Vous nous présentez votre budget comme un bon budget, car en progression de 8 p. 100 par rapport à 1986. Mais cette présentation ne résiste pas à l'analyse ; vous incorporez en effet dans cette progression le coût des exonérations fiscales découlant du plan pour l'emploi des jeunes, véritable cadeau, nous l'avons vu, au patronat.

En fait, la progression réelle de votre budget n'est que de deux points environ. La dotation pour 1987 s'élève à 66 800 millions de francs contre 65 500 millions en 1986.

Vous n'êtes donc, en la matière, pas mieux « loti » que la plupart de vos collègues. Pour un budget prioritaire, ce n'est pas la moindre des contradictions !

Vous avez, par ailleurs, « cassé » le système du traitement social du chômage mis en place et sans cesse amélioré par les gouvernements de Pierre Mauroy et de Laurent Fabius.

Les solutions que vous préconisez dans le plan pour l'emploi des jeunes excluent tous ceux qui, parmi eux, sont le plus en difficulté.

Pourquoi vouloir, par exemple, supprimer la dotation aux entreprises intermédiaires, privant ainsi celles-ci des moyens d'accomplir leur mission d'insertion sociale et professionnelle des jeunes qui ont les plus grandes difficultés ?

Ces entreprises n'ont-elles pas été à l'origine de créations d'emploi ? Mais peut-être pensez-vous qu'elles ne sont pas de « bonnes entreprises » !

Les points négatifs dans votre budget ne manquent malheureusement pas.

Que reste-t-il, dans vos orientations, de la politique de développement local largement engagée par les précédents gouvernements ?

Qu'advient-il des pôles de conversion, de la politique d'aménagement du territoire ?

Ces abandons ne feront qu'aggraver la situation des régions les plus touchées par le chômage.

Votre budget installe également la pénurie en matière de création d'entreprises et de promotion d'emplois. Pour les chômeurs qui souhaitent créer leur entreprise, vous soumettez leur demande à l'autorisation préalable des préfets. Avouez, monsieur le ministre, qu'il s'agit là d'un drôle de libéralisme !

Pour l'année 1985, il y a eu 100 000 créations d'entreprise contre 25 000 défaillances. Ces chiffres méritaient que l'on poursuive les efforts en faveur des créateurs.

Vous avez hérité de la gauche, monsieur le ministre, la paix sociale, et je crains que vous ne sachiez ou ne puissiez conserver ce précieux trésor.

Certains, dans votre majorité, contestent aujourd'hui la retraite à soixante ans ou les formules de préretraite dont bénéficient plus de trois millions de personnes.

Vous remettez en cause la formation syndicale. Vous amputez les crédits en faveur de la médecine du travail.

Depuis le 16 mars, n'assistons-nous pas à une remise en cause progressive mais systématique du code du travail sans véritable négociation ?

Après six mois, le bilan est lourd : suppression de l'autorisation administrative de licenciement, modification des textes concernant le travail temporaire, les contrats à durée déterminée, le travail à temps partiel. Vous organisez la précarité de l'emploi, l'insécurité, la marginalisation des plus faibles.

De solidarité, dans vos orientations, il n'est plus question. La solidarité en direction des personnes handicapées, des femmes isolées, des chômeurs de longue durée est compromise. Les allocations d'insertion ne seront pas revalorisées. La formation qualifiante est supprimée au profit d'un allongement de la durée des stages d'initiation à la vie professionnelle - les S.I.V.P. - premier pas vers l'instauration d'un Smic « jeunes ».

Nous le savons tous, des solutions miracles au problème de l'emploi, il n'en existe pas. Cependant, il nous semble que plusieurs questions mériteraient d'être abordées.

Il n'est pas possible de séparer le problème français du contexte international. Nous devons nous interroger sur les conditions des échanges internationaux, sur l'évolution de la politique monétaire.

Les socialistes ont toujours affirmé la nécessité de l'établissement d'un ordre juste au niveau économique mondial, d'un dialogue Nord-Sud, d'un rééquilibrage des termes de l'échange. Les gouvernements de la gauche ont inlassablement œuvré dans ce sens dans toutes les instances européennes et internationales.

Aujourd'hui, ces problèmes ne semblent plus être la préoccupation du Gouvernement.

Pour l'ensemble de ces raisons, monsieur le ministre, les socialistes ne voteront pas votre budget. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

Mme Michèle Barzach, ministre délégué. Je demande la parole.

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

Mme Michèle Barzach, ministre délégué. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les orateurs qui sont intervenus dans ce débat ont abordé avec talent les questions les plus importantes de santé publique qui se posent à notre pays.

Ils ont exprimé les inquiétudes et les préoccupations d'élus, généralement responsables de collectivités locales, bien au fait des réalités du terrain.

De façon générale, j'ai été frappée par votre insistance sur deux sujets : la gestion hospitalière et la toxicomanie. Soyez certains que j'ai bien noté vos observations et que j'en tiendrai compte dans les choix de notre gestion.

J'en viens maintenant à chacune des interventions.

M. Oudin, rapporteur de la commission des finances, a bien mis en lumière dans son rapport, puis dans son exposé, l'incidence des évolutions démographiques sur les dépenses sociales. C'est, en effet, le facteur essentiel, et cette considération permet de comprendre la « haute rentabilité », si je puis dire, sociale et économique des efforts faits pour la politique familiale. Celle-ci est un investissement, sans doute l'investissement le plus durable à terme que puisse faire une nation.

Je le remercie de ces appréciations positives et de ces observations très judicieuses.

J'ai tenté de montrer, dans mon exposé, que le Gouvernement ne minimise en aucune façon la nécessité de lutter contre l'alcoolisme et le tabagisme, ces deux vieilles toxicomanies des Français. Je vous répète volontiers, monsieur le sénateur, que la stabilisation des crédits consacrés à la prévention et aux soins dans ce domaine ne traduit pas un quel-

conque désintérêt, mais simplement le fait que l'appareil important mis en place au fil des ans demande aujourd'hui à être rationalisé pour que son efficacité s'accroisse. Le Gouvernement n'a aucunement l'intention d'abandonner la partie pour se consacrer à des sujets comme la drogue ou le S.I.D.A. et de laisser de côté l'alcoolisme ou le tabagisme. Vous pouvez avoir confiance en notre détermination et en ma perception réaliste des vrais enjeux de la santé publique.

Vous avez posé une question majeure : quelle part de leur richesse les Français peuvent-ils consacrer à la santé, étant entendu que si, pour chaque individu, la santé n'a pas de prix, pour la collectivité, les dépenses de santé représentent un coût ?

Je n'essaierai pas de répondre à fond en quelques minutes à une telle interrogation. J'observerai seulement que les dépenses de santé ne sont pas des dépenses improductives ; elles peuvent aussi être considérées comme un investissement. Bien employées, elles sont susceptibles de donner un dynamisme précieux à l'économie dans la compétition internationale.

Je suis, pour ma part, très attentive au devenir industriel des secteurs qui travaillent pour la santé. Je suis persuadée que la France possède dans ces secteurs, dont la croissance est rapide, des atouts importants, qu'elle doit savoir mettre en valeur. Je sais, monsieur le sénateur, que vous en êtes convaincu ; votre compétence économique et financière vous rend très au fait de ces enjeux.

Monsieur Boyer, je vous remercie d'avoir présenté de façon très complète, au nom de la commission des affaires sociales, le budget pour 1987 relatif à la santé, notamment les dispositions qui concernent le secteur hospitalier.

Je répondrai plus particulièrement sur trois points que vous avez traités et qui me paraissent essentiels.

Il s'agit, tout d'abord, de l'investissement et de la planification des hôpitaux publics. L'assouplissement des règles de financement décidé par le Gouvernement répond à la nécessité de renforcer l'autonomie des établissements et de mieux prendre en compte leur situation et leurs besoins de modernisation.

Je précise à ce sujet que l'accès aux différentes institutions financières est également assoupli par les mêmes dispositions. Les établissements hospitaliers doivent pouvoir financer leurs projets aux meilleures conditions du marché ; la collectivité tout entière y est intéressée.

Vous avez également évoqué les problèmes posés par le budget global dans les hôpitaux. J'ai déjà dit tout à l'heure que le budget global était, en soi, au début, une bonne chose ; malheureusement, il est devenu une dotation globale, avec tous les effets pervers qu'on connaît aujourd'hui et que l'on a vu apparaître au fil des ans.

Les établissements les plus performants ont été pénalisés. Un tel système n'encourage guère les initiatives de bonne gestion.

C'est pour cela que nous souhaitons assouplir, comme je l'ai expliqué tout à l'heure, ce mécanisme de la dotation globale.

Je note vos propositions, monsieur le sénateur, avec intérêt. Elles vont tout à fait dans le sens d'une meilleure responsabilisation des partenaires de l'hôpital. La définition de programmes d'investissements pluriannuels et, plus généralement, d'objectifs quantitatifs et qualitatifs est aujourd'hui une nécessité pour les hôpitaux.

Je dois vous dire qu'une réflexion approfondie est en cours sur ce sujet. J'ai demandé qu'elle aboutisse en 1987, car nous souhaitons pouvoir mettre en œuvre de nouvelles mesures de gestion du budget des hôpitaux dès l'an prochain.

Vous avez parlé, à juste titre, des difficultés de recrutement de certaines catégories de médecins dans les hôpitaux et, plus particulièrement, dans les hôpitaux généraux. L'objectif du Gouvernement est de rendre plus attractif l'exercice de la médecine hospitalière.

Le projet de loi portant réforme hospitalière, que nous discuterons bientôt ici même, en est une illustration. Il faut diversifier les modes d'exercice de la médecine à l'hôpital. L'activité libérale, le temps partiel, les vacations permettront, je l'espère, de répondre à ces problèmes de recrutement que vous évoquez.

Je voudrais dire, pour répondre à plusieurs orateurs qui ont parlé de ce secteur d'activité libérale, anciennement « secteur privé », qui a souvent été accusé d'introduire l'iné-

galité à l'hôpital, que c'est justement quand les médecins auront abandonné l'hôpital, quand ils resteront dans les cliniques privées que la vraie inégalité entrera à l'hôpital. Ce ne sera plus à l'hôpital que l'on trouvera alors la meilleure qualité de soins. Cela, il faut le comprendre.

Plus généralement, la politique hospitalière du Gouvernement vise à remotiver les partenaires de l'hôpital : médecins, administrateurs, ingénieurs et tout le personnel soignant dans son ensemble.

Monsieur Bœuf, vous avez regretté la diminution des crédits de formation en faveur des professions paramédicales et vous vous êtes interrogé sur l'avenir des centres sociaux.

Les crédits de formation des professions médicales et paramédicales sont réduits de 3,4 p. 100. Cet ajustement s'explique par des raisons démographiques, surtout sensibles pour la formation initiale.

Les centres sociaux, équipements de voisinage, reçoivent une aide de l'Etat, au niveau du fonctionnement de la fédération nationale et des fédérations départementales, ainsi qu'une aide au fonctionnement des centres eux-mêmes par le biais de subventions aux emplois d'utilité publique. Plus de 15 millions de francs sont inscrits au budget à ce titre.

En revanche, l'aide au fonctionnement des centres, sous la forme d'une prestation de service, est désormais assurée uniquement par les caisses d'allocations familiales, ce qui explique que les crédits inscrits au budget passent de 77 millions de francs à 15 millions de francs. Cette mesure permettra d'harmoniser les procédures d'aide qui provenaient auparavant de l'Etat et des caisses d'allocations familiales.

Les centres sociaux bénéficient de moyens de fonctionnement maintenus, puisque le Gouvernement a donné son accord à l'inscription supplémentaire d'une somme correspondante au budget de la C.N.A.F. pour 1987.

Le Gouvernement marque ainsi sa volonté de voir les centres sociaux continuer à assurer un rôle essentiel dans l'animation de la vie sociale au profit de toutes les catégories sociales, plus spécialement de celles qui en ont particulièrement besoin.

Comme l'a souligné M. Goussebaire-Dupin, le thermalisme français représente pour la santé et pour le développement économique local un atout important, avec près d'un millier de sources d'eau minérale, près de cent stations hydrominérales, 145 établissements thermaux, 60 000 personnes travaillant de manière permanente ou saisonnière, un chiffre d'affaires de l'ordre de 3 milliards de francs.

En ce domaine, l'intervention économique de l'Etat recouvre deux réalités différentes.

Tout d'abord, s'agissant de l'offre, les subventions d'équipement accordées par le ministère chargé de la santé se sont élevées à 8 millions de francs, en 1985, dans le cadre des contrats de plan ; la participation sera de l'ordre de 10 millions de francs en 1986 ; la programmation n'est pas arrêtée pour 1987, ne serait-ce que parce que toutes les régions n'ont pas encore fait connaître leurs priorités.

De son côté, le ministère chargé du tourisme s'attache à développer l'hôtellerie thermique, à mettre en place des structures d'accueil et d'animation et à assurer la promotion, notamment à l'étranger, des stations.

La dotation globale de fonctionnement des communes thermales est majorée systématiquement de l'ordre de 15 p. 100 grâce à un concours particulier de l'Etat.

Ensuite, s'agissant de la demande, l'inspection générale des affaires sociales et le haut comité du thermalisme et du climatisme mènent ensemble une réflexion qui concerne les différents facteurs de la dépense thermique, les modalités de tarification, les indications médicales et thérapeutiques, ainsi que la modulation possible de la durée des cures.

Les organismes professionnels ne manqueront pas d'être associés à l'examen de ces questions. En particulier, une procédure de concertation spécifique pourrait être engagée, d'une part, sur l'examen des conditions de ressources ouvrant droit aux prestations supplémentaires pour cures thermales et, d'autre part, sur la mise en œuvre de la réforme tarifaire préconisée par le rapport de l'I.G.A.S.

M. Sérusclat a évoqué de nombreuses questions. Ses propos m'ont étonnée. D'abord, parler d'un habillage du désengagement de l'Etat à propos des crédits d'investissements hospitaliers de 1987 est quelque peu surprenant. J'ai indiqué que la dotation pour 1987 était en augmentation de

5 p. 100 par rapport à 1986. Or, sous les gouvernements socialistes qui se sont succédé de 1981 à 1986, ces mêmes crédits ont subi une diminution de plus de 30 p. 100 en francs courants.

En outre, par une circulaire parue en 1984, le gouvernement de l'époque avait interdit en pratique tout investissement hospitalier non subventionné par l'Etat. Vous avez donc interdit délibérément le simple entretien et la modernisation du patrimoine de nos hôpitaux. Je ne puis donc que réagir à l'égard de tels propos.

Vous avez, par ailleurs, cru utile de faire du problème grave de société qu'est le S.I.D.A. une question partisane. Je souhaiterais vraiment que ce sujet important pour le pays justifie un certain consensus, dans lequel pourrait peut-être se retrouver unie notre société pour lutter contre cette maladie.

Je note d'ailleurs - je vous en remercie, monsieur Sérusclat - que vous avez compris mes hésitations sur la vente des seringues. Votre expérience de pharmacien d'officine bien informé des réactions de la clientèle a ici chassé les réflexes de l'idéologue. Je vous félicite de cette spontanéité.

Monsieur Lemarié, vous avez parlé en termes émouvants et avec compétence de la toxicomanie. Vous avez été le rapporteur de la loi de 1970 et c'est un sujet que vous connaissez parfaitement.

Le plan du Gouvernement en matière de toxicomanie repose, tout d'abord, sur une politique d'information et de prévention. Cette information, qui est aujourd'hui capitale, doit être tournée vers les adolescents et les familles. Toutes les enquêtes qui viennent d'être faites sur ce sujet le prouvent. L'information apparaît comme l'élément clef de l'efficacité de la prévention.

Par ailleurs, le plan du Gouvernement repose sur une politique de soins. J'ai tout à l'heure indiqué le montant des crédits alloués à la santé dans le budget. Il faut y ajouter la dotation de 40 millions de francs supplémentaires qui a été réservée dans l'enveloppe des 250 millions de francs. Je viens de demander un rapport quantitatif et qualitatif portant sur l'ensemble des structures de soins apportés aux toxicomanes. Je rappelle que, depuis quinze ou vingt ans, la politique menée était fondée sur une distribution de subventions et qu'elle a connu des tâtonnements divers. Personne ne savait en effet quelles étaient les meilleures solutions.

Aujourd'hui, nous ne savons pas quelles sont les solutions idéales, mais nous savons que certaines solutions ne servent à rien. Nous avons donc l'intention de répartir ce budget alloué à la santé de telle façon qu'il soit efficace en matière de soins et qu'il permette aux malades qui sont les toxicomanes d'être soignés avec l'espoir de pouvoir être désintoxiqués.

Bien sûr, le domaine de la recherche est fondamental. Ainsi que vous le savez, nous venons de créer une unité I.N.S.E.R.M. en toxicomanie. Des équipes travaillent sur ce sujet en relation avec les Etats-Unis.

Le Premier ministre a écrit au président Reagan une lettre traitant de la recherche sur le S.I.D.A.. Dans cette lettre, il demandait aussi qu'un travail en commun soit réalisé sur la toxicomanie et qu'une coopération s'instaure entre nos deux pays.

Enfin, j'en viens à la répression. Elle doit être effectivement orientée. Nous devons être sévères lorsqu'il s'agit des trafiquants et des dealers. Nous devons agir autour des écoles, partout où existent des risques de contamination.

Il faut être humble au sujet de la toxicomanie. Personne n'a le droit de dire qu'on peut obtenir des résultats spectaculaires. C'est un travail de fourmi. L'objectif principal est que les jeunes ne puissent toucher à la drogue.

Vous avez évoqué le problème des seringues, ce qui me permettra de faire la transition entre les deux sujets que vous avez soulevés, à savoir la toxicomanie et le S.I.D.A.

Aucun pays qui avait une législation contraignante à l'égard des seringues ne l'a levée. Il est important de le dire.

A l'heure actuelle, je ne suis pas hostile à cette libération de la vente des seringues ; mais le moment ne me semble pas opportun, dans la mesure où nous n'avons pas sensibilisé l'ensemble de la population.

Par ailleurs, personne aujourd'hui n'est capable de prouver que la libération de la vente des seringues ferait diminuer les risques de S.I.D.A. Or, nous sommes parallèlement confrontés à un problème beaucoup plus difficile à résoudre.

Il nous faut faire passer le message dans les populations toxicomanes qu'il ne faut à aucun prix échanger les seringues. Il s'agit donc non pas d'un problème de seringues neuves ou usagées, mais d'une question de rite qui existe aujourd'hui, vous le savez. Mais nous aborderons de nouveau ce problème aussi rapidement que possible.

De nombreux orateurs ont évoqué ce soir le problème du S.I.D.A. J'ai annoncé hier un plan du Gouvernement pour l'année 1987. Il ne s'agit bien sûr que d'une première étape, mais c'est néanmoins une étape importante, parce que c'est une étape de sensibilisation destinée à faire comprendre à tout le monde que le S.I.D.A. est un mal évitable, contrairement à des épidémies. On entend effectivement parler d'épidémie de S.I.D.A. Or, une épidémie n'est pas toujours évitable. Le S.I.D.A., lui, est évitable, puisqu'il se contracte par contact sexuel ou en se piquant.

On peut donc espérer dans ce domaine qu'une politique d'information et de prévention soit tout à fait capitale.

Bien sûr, nous avons une place tout à fait prioritaire dans le domaine de la recherche. Nous sommes les premiers et devons le rester.

Nous avons donné notre accord à la création d'une fondation. Vous en avez parlé. Ce sera un élément clef de notre politique de recherches et de soins et peut-être un espoir pour trouver, un jour, à la fois une thérapeutique et surtout un vaccin.

Monsieur Martin, vous avez expliqué les priorités qu'il faut aujourd'hui donner à la prévention, au dépistage, à la recherche à propos du S.I.D.A. Je viens de vous répondre.

Vos propos sur l'avortement m'ont touchée. Je ne peux que reprendre votre formule : « L'avortement ne doit pas devenir un moyen de contraception, ne doit pas être banalisé, mais il doit rester un ultime recours. »

J'ajouterai qu'on n'en parle jamais avec assez de prudence et de délicatesse. Je souhaite seulement aujourd'hui qu'aucune mesure excessive et brutale ne vienne raviver des querelles inutiles.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Très bien !

Mme Michèle Barzach, ministre délégué. Monsieur Colard, vous avez évoqué plusieurs problèmes de santé publique. Vous avez eu raison de rappeler que l'alcoolisme était le premier pourvoyeur des hôpitaux psychiatriques et que les dépenses afférentes aux soins occasionnés par l'alcool sont aujourd'hui sans aucune mesure avec celles que cause la toxicomanie. C'est d'ailleurs ce qui justifie que ces dépenses n'augmentent plus à un rythme aussi rapide et qu'elles puissent être redéployées pour accroître leur efficacité.

Vous avez demandé, monsieur le sénateur, que notre politique familiale soit plus ambitieuse et que le « plan famille », qui fera l'objet du projet de loi que vous examinerez très prochainement, ne soit qu'une première étape.

Je vous confirme qu'il en sera bien ainsi. Nous abordons les problèmes fiscaux dans la loi de finances et les problèmes de prestations familiales dans le projet de loi relatif à la famille.

La politique familiale pour nous est aussi et surtout une politique globale, c'est-à-dire une politique de l'environnement de la famille, du logement, de l'école, de la santé. Certaines mesures nouvelles pourront faire l'objet d'un futur projet de loi.

Je n'entrerai pas dans le détail des thérapeutiques utilisant les vitamines que vous avez citées, et qui sont peut-être un peu techniques. J'espère que nous en reparlerons.

Je tiens à vous remercier monsieur Pouille, pour votre analyse du budget de la santé. Vous avez brièvement, mais avec une parfaite clarté, mis en lumière les principales lignes de force de notre politique de santé. Je crois avoir dans mon discours répondu aux inquiétudes légitimes concernant le S.I.D.A. Tout ce que vous avez dit est parfaitement exact.

Néanmoins, je ne saurais trop insister sur l'idée qu'il ne faut ni céder à la panique, ni créer une psychose dans le pays. Cela serait tout à fait dramatique. On risque d'engendrer des phénomènes de rejet qui ne sont pas souhaitables humainement, et toute la politique de prévention pourrait en être amoindrie. Tel est le genre de réaction que nous devons éviter.

Par ailleurs, monsieur Pouille, vous avez abordé le problème de la revalorisation des tarifs des honoraires médicaux applicables au secteur I de la convention. Je comprends votre souci. J'insiste cependant sur ce que j'ai déjà dit : les parties signataires de la convention sont en cours de discussion. Elles doivent présenter ces jours-ci des propositions au Gouvernement. Attendons donc les résultats de cette étape essentielle.

Dans ce cadre et pour la première fois, les médecins participeront de façon volontaire et responsable à la maîtrise des dépenses, ce qui signifie simplement leur participation à ce que la convention recommande, c'est-à-dire le bon usage des soins, c'est-à-dire la bonne médecine.

D'un mot, parce que la question a été soulevée souvent, je répondrai à l'accusation portée contre le Gouvernement qui restreindrait les progrès en matière de médecine scolaire. Je rappelle que trente et un postes de médecins scolaires ne sont pas pourvus depuis trois ans. Par ailleurs, nous avons souhaité renforcer la branche médicale à l'école, la doter des moyens d'aborder l'ensemble des problèmes que nous avons longuement soulevés ce soir ; et c'est certainement dans ce lieu que la politique de prévention à moyen et à long terme sera la plus positive.

Madame Beaudeau, vous avez présenté une version tellement caricaturale de la politique familiale que je me demande un instant si nous parlons bien de la même chose. Si je vous ai bien comprise, ce Gouvernement n'aurait qu'un objectif : appauvrir les familles modestes ! Tout ce qu'il fait n'aurait qu'une seule motivation : jeter les familles à la rue, diminuer la protection sociale des familles les plus pauvres !

J'aurais compris qu'on nous accuse de maladresse ou de nous être trompés ; mais j'admire que l'on considère que nous soyons capables d'une telle perversité, d'un tel acharnement dans le mal. Notre habileté dans la mystification, en particulier la mienne, doit être grande pour que seule Mme Beaudeau ait su percer ainsi et mettre à jour les noirceurs de nos desseins ! (*Sourires et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

Mme Marie-Claude Beaudeau. Et votre « plan famille », madame le ministre !

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

M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat. Mesdames, messieurs les sénateurs, je répondrai aux nombreux orateurs qui ont abordé les thèmes de l'aide sociale et de la sécurité sociale. Mais, tout d'abord, je remercie les trois rapporteurs, MM. Louis Boyer, Oudin et Descours, qui ont abordé les problèmes de fond avec pertinence et ont fait part de leurs inquiétudes sur certains points.

En ce qui concerne l'évolution de certains crédits relatifs à l'aide sociale, je les rassurerai pleinement en présentant trois remarques d'ensemble concernant l'évolution de certains postes qui ont pu sembler marquer un recul.

Première remarque : dans le domaine de l'aide sociale, il est souvent possible de faire mieux grâce à des dépenses mieux ciblées ; je remercie vivement M. Louis Boyer de l'avoir remarqué. Tel est en particulier le cas des actions d'urgence prévues dans le domaine des actions contre la pauvreté et la précarité.

Deuxième remarque : pour être totalement efficaces, les moyens de financement dégagés par l'Etat doivent être resitués dans des politiques d'ensemble et des actions globales ; il faut à cet égard clarifier autant que possible la répartition des charges.

Je citerai deux exemples à ce sujet.

Tout d'abord, l'amélioration de l'habitat des personnes âgées, thème également évoqué par plusieurs orateurs socialistes, doit être replacée dans la politique du logement ; cette dernière a été considérablement relancée depuis huit mois ; et les baisses sur certains postes sont donc plus que compensées par des actions d'ensemble et d'envergure.

Ensuite, il est bien évident que les objectifs poursuivis en matière de lutte contre la pauvreté relèvent avant tout de la politique de l'emploi et de l'insertion professionnelle. Le dispositif destiné à assurer un revenu social mensuel aux ménages sans ressources revêt à cet égard un caractère complémentaire, de substitution et de simple sauvetage, l'essentiel des efforts portant sur l'emploi. J'interroge ceux qui nous interpellent au sujet de la diminution des crédits dans ce sec-

teur : que vaut-il mieux, 80 millions de francs de moins en matière d'actions directes sur la pauvreté, ou 9 milliards de francs de plus en faveur de l'emploi et, le plus souvent, à l'évidence, en faveur des mêmes personnes ? Pour moi, la réponse est évidente !

Troisième remarque : l'impact de la décentralisation sur ce budget. Ainsi en est-il des dépenses d'action sociale en faveur des personnes âgées. En matière d'hébergement et de cadre de vie, les collectivités locales détiennent désormais une compétence première. Mais surtout, dans le domaine de l'aide ménagère, il faut savoir que l'essentiel des crédits figure dans le budget des caisses d'assurances sociales. Or, comme chacun le sait, ces budgets sont non en régression, mais au contraire en progression importante : ils connaissent parfois une augmentation deux à trois fois plus rapide que la richesse nationale. Resituer les différents postes dans ce contexte global permet de découvrir une image totalement différente de celle que les crédits budgétaires peuvent donner.

En ce qui concerne la décentralisation, il convient désormais de distinguer trois blocs de compétences : l'hébergement, qui est à la charge du département ; les soins, qui sont à la charge de l'assurance maladie ; et le travail protégé, qui est à la charge de l'Etat.

Pour ce qui concerne la responsabilité directe de l'Etat, je précise que les dotations budgétaires non seulement sont maintenues, mais encore progressent dans les secteurs où des besoins pressants existent. C'est ainsi, en particulier, que des crédits nouveaux sont prévus pour permettre l'ouverture de plus de 1 500 places en centre d'aide par le travail.

S'agissant des autres actions, je n'ai pas besoin d'insister beaucoup sur l'importance du redéploiement. Je dirai simplement que les mécanismes ont été activés et que 8 000 places d'accueil supplémentaires seront ouvertes dans les différents domaines.

Bien entendu, le secteur des personnes âgées dépendantes, qui a été évoqué par Mme Rodi et M. Collard, revêt une importance tout à fait particulière. Chacun connaît la mauvaise orientation de ces personnes, notamment à l'intérieur du secteur hospitalier. Je n'entre pas dans les détails. J'insisterai devant le Sénat sur le fait que, bien loin de se désengager totalement comme il aurait pu le faire, l'Etat n'abandonne pas les collectivités locales.

Tout d'abord, les P.L.A. - prêts locatifs aidés - pourront intervenir à hauteur de 60 p. 100 dans le financement des maisons d'accueil pour personnes âgées dépendantes. De plus, les caisses d'assurance vieillesse participent, à hauteur de 15 à 20 p. 100, avec des prêts sans intérêts. Par ailleurs, j'ai rappelé tout à l'heure que les crédits pour la transformation des hospices augmentent de 40 p. 100. Enfin, les services d'auxiliaires de vie ont été maintenus alors qu'ils relèvent maintenant théoriquement de la compétence exclusive des collectivités locales. Nous avons cependant prévu, à ce titre, un crédit de 100 000 francs considérant que l'Etat ne devait pas se désengager même si cela était possible.

M. Louis Boyer nous a suggéré une série de réformes nécessaires dans le domaine de la coordination. Je n'ai pas besoin de rappeler que les travaux de la commission qui va examiner le problème des personnes dépendantes doit, à la demande expresse de M. Philippe Séguin, revoir toutes les questions de financement.

S'agissant des handicapés vieillissants, de nombreuses questions ont été posées par MM. Hubert Martin, Collard et par d'autres. Il importe avant tout de les laisser dans l'environnement qui a été le leur pendant la plus grande partie de leur vie. Mais il faudra créer des établissements et, surtout, transformer ceux qui existent.

A ce sujet, on a également évoqué le problème de l'assurance vieillesse. Je le rappelle, les handicapés sont couverts à 100 p. 100 au titre de l'assurance maladie et, s'ils bénéficient de l'assurance vieillesse au niveau minimal, c'est vrai, ils bénéficient également de l'aide sociale. Dans ce domaine, des inquiétudes particulières ne me paraissent donc pas justifiées.

En ce qui concerne le transfert aux départements des cotisations d'assurance personnelle - thème également abordé par les rapporteurs - il va de soi que les crédits inscrits à ce titre à la dotation générale de décentralisation seront ajustés en fonction de la charge supportée par les départements ; le Gouvernement s'y est engagé ; il y est d'ailleurs tenu par la loi, le comité des finances locales ne nous pardonnerait une telle anomalie.

Je précise que les crédits relatifs à l'allocation aux handicapés ont été révisés afin de tenir compte de l'accroissement du nombre des bénéficiaires et de la nécessité de maintenir le pouvoir d'achat des titulaires.

Comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale, aucune instruction n'a été donnée aux Cotorep pour leur demander de faire preuve d'une plus grande sévérité dans l'examen des demandes d'attribution ou de renouvellement des avantages prévus par la loi d'orientation de 1975.

Mais M. Hubert Martin a relevé à juste titre qu'il est possible que, dans le passé, ces commissions aient eu des vues divergentes. Mais les personnes handicapées disposent de voies de recours devant les juridictions spécialisées de la sécurité sociale contre les décisions qu'elles estiment injustifiées.

Le problème des barèmes a également été évoqué. Des études sont en cours et je n'y reviens pas. Des moyens nouveaux seront donnés aux Cotorep, aussi bien au niveau administratif, avec un développement de l'informatisation - dans quinze jours, à Strasbourg, j'aurai le plaisir d'inaugurer la première installation - que par un renforcement des équipes médicales.

En ce qui concerne l'intégration et l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, M. Jean Arthuis aurait pu répondre à ma place puisqu'il prépare un projet de loi sur ce sujet.

En ce qui concerne l'accessibilité aux bâtiments publics et privés, j'observe que les prescriptions figurant dans le code de la construction et de l'habitat ont été maintenues. Je n'ai pas besoin de vous dire que la déréglementation n'est pas à l'ordre du jour en la matière !

Par ailleurs, le ministère chargé du logement continue de se préoccuper de ce problème. Il est exact que c'est souvent l'Etat qui donne le mauvais exemple.

M. Souffrin a dressé un tableau si noir de la situation que je renonce presque à tenter de le convaincre.

Mme Rodi a insisté sur l'intérêt de créer de nouvelles structures. Je voudrais publiquement et fortement la rassurer, ainsi que les autres orateurs qui sont intervenus sur cette question, sur notre volonté.

M. Lemarié a évoqué un point particulier, qui est en rapport avec une demande de M. Claude Huriet, concernant l'interruption du versement de l'allocation aux adultes handicapés en cas de vérification par une Cotorep. La caisse d'allocations familiales prévient les intéressés six mois avant la date d'échéance. Certes, les délais d'instruction des Cotorep sont très longs et c'est précisément la raison pour laquelle nous leur avons donné de nouveaux moyens. Ainsi, nous espérons pouvoir accélérer les délais d'instruction. Je précise qu'il n'est juridiquement pas possible de verser une prestation si les bases légales ne sont pas assurées.

M. Canteagrit a posé de nombreuses et importantes questions au sujet de la protection sociale des Français de l'étranger.

Je le félicite de l'action qu'il mène depuis de nombreuses années en faveur des Français de l'étranger en ce domaine. Je n'ai pas besoin de souligner tout l'intérêt que le Gouvernement attache à la progression de ce dossier.

Le premier thème qu'il a évoqué a trait à l'exercice de la tutelle. Il convient de toute évidence de tenir compte de la particularité de la caisse des Français de l'étranger qui est soumise, comme il l'a indiqué, à la concurrence d'autres organismes. Il s'agit d'une caisse unique gérant des assurés volontaires, et qui ne bénéficie pas, par conséquent, d'une situation similaire aux caisses primaires d'assurance maladie. Je m'efforcerai de faire prévaloir cette particularité chaque fois que je le pourrai. Mes services feront preuve d'une grande compréhension.

S'agissant du taux de cotisation aux assurances volontaires, j'ai transmis hier, pour signature par mes collègues, le décret portant diminution du taux de la cotisation aux assurances volontaires maladie et maternité des travailleurs salariés et non-salariés expatriés.

Au 1^{er} janvier 1987, les taux baisseront de un point dans chacun des cas. Cette mesure témoigne, au demeurant, de l'excellent santé de ce système d'assurance volontaire.

Dans le même esprit, j'ai transmis à mes collègues pour signature le décret relatif à la modulation des cotisations en faveur des personnes visées à l'article L. 765-2 et que l'on appelle les « nouvelles catégories ».

J'attache une grande importance à la publication rapide du texte permettant aux Français salariés qui le souhaitent de bénéficier des prestations en espèces. A cet effet, j'ai saisi M. le ministre du budget d'un projet. Je souhaite, comme vous, qu'il puisse entrer en vigueur au 1^{er} janvier 1987.

Je vous prie de m'excuser de répondre un peu longuement en la matière, mais je pense que, pour les Français qui se trouvent éloignés de la France, cette question revêt une réelle importance ; M. Cantegrit pourra le confirmer.

La publication du décret portant à deux le nombre des vice-présidents de la caisse des Français de l'étranger est imminente puisqu'il a été signé par l'ensemble des ministres concernés.

Vous avez également évoqué le délicat problème du paiement des prestations, rendu délicat en raison, d'une part, des termes mêmes des textes applicables et, d'autre part, des difficultés rencontrées par nos compatriotes pour transférer leurs cotisations depuis l'étranger. A cet égard, je suis prêt à accueillir toute suggestion que pourrait faire la caisse que vous présidez.

Quant au problème crucial du rachat des cotisations d'assurance vieillesse, il est d'autant plus ressenti que le délai de rachat est actuellement expiré depuis le 1^{er} juillet 1985. Il est vrai que cette situation pose de graves problèmes à tous ceux qui bénéficiaient de cette faculté et qui n'avaient pas pu l'exercer avant la date de forclusion. Je suis sensible à cette situation et, sans pouvoir préjuger les décisions que prendra le Gouvernement en la matière, je peux vous indiquer que nos services ont étudié le principe et les modalités d'une éventuelle réouverture. Un projet a été préparé et je m'apprête à en saisir M. le ministre des finances. Je suis, pour ma part, favorable à une telle réouverture et je ne désespère pas de pouvoir le convaincre de nous suivre sur ce point.

J'en arrive, mesdames, messieurs les sénateurs, aux difficiles problèmes de la sécurité sociale, qui ont été évoqués avec talent et sérieux par MM. Descours et Oudin.

En ce qui concerne les remarques de Mme Beaudau et de M. Bonifay, je serai, bien entendu, relativement critique. Ainsi, la retraite à soixante ans, disiez-vous, monsieur Bonifay, aurait été financée en 1984-1985. Je pense que, dans ce domaine, il faudrait être sérieux !

Voici les résultats de la branche vieillesse pour les années 1984-1985 : 1984, moins 1 600 millions ; 1985, moins 7 800 millions ; quant aux déficits futurs, ils étaient parfaitement prévisibles, au million de francs près, compte tenu du fait que tous les assurés du régime général ont un compte vieillesse tenu par la C.N.A.V.S.S. Je précise d'ailleurs que ces déficits auraient été supérieurs si vous n'aviez pas programmé une baisse du pouvoir d'achat des retraites au cours des années 1984 et 1985. Voilà la vérité pour le passé.

En ce qui concerne la situation apparente des comptes en 1985, je pourrais dire la même chose : 30 milliards de francs en trésorerie, mais 60 milliards de francs de dettes à honorer. Faites le bilan, et je crois que tout sera dit sur la situation réelle dont nous avons hérité.

Il est vrai, comme l'a dit M. Oudin, que les comptes sociaux manquent encore de transparence, mais vous connaissez les initiatives que nous avons prises à ce sujet : un groupe de travail a été mis en place afin de vérifier la légitimité et le fonctionnement du système de la compensation démographique, ce qui va permettre de faire la lumière à cet égard, notamment pour les partenaires sociaux, qui sont très attentifs à la clarté des comptes.

Certains ont évoqué l'excédent de la branche famille. Si cet excédent était de 31 milliards de francs, madame Beaudau, nous en serions les premiers ravis ! Hélas, l'excédent se situera pour 1986 à moins de 1 milliard de francs.

Mme Marie-Claude Beaudau. Prouvez-le !

M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat. Je n'irai pas plus loin : comparez cet excédent à l'effort que l'assurance vieillesse réalise en faveur des mères de famille qui ont élevé trois enfants ; vous aurez sans doute quelques surprises en ce qui concerne la réalité des excédents de part et d'autre. Dans ce domaine, il n'y a plus de caverne d'Ali Baba à la sécurité sociale, et il faudra bien faire avec les moyens dont nous disposons.

Il faudra bien engager la réflexion de fond que vous avez souhaitée, monsieur Oudin. Elle a d'ailleurs commencé dans le domaine de la sauvegarde de l'assurance vieillesse : les

conclusions de la commission de sauvegarde seront connues autour du 15 février prochain et nous avons demandé aux régimes spéciaux d'engager la même réflexion sur les moyens d'assurer un équilibre structurel.

Je ne reparlerai pas ici de la C.N.R.A.C.L., pour laquelle, au-delà des problèmes irritants, je le conçois, de la surcompensation, il existe des questions de fond d'équilibre du régime lui-même, compte tenu de la modification du rapport cotisants-retraités.

En ce qui concerne l'assurance maladie, le plan arrêté par M. Philippe Séguin, plan auquel j'ai bien entendu collaboré, vise à déterminer d'autres comportements. Nous refusons la banalisation de la prise en charge à 100 p. 100, nous voulons retrouver des mécanismes de responsabilité et assurer une meilleure gestion des institutions financées par la sécurité sociale ; dans ce dernier domaine, les choses me semblent engagées. Nous serions d'ailleurs les premiers satisfaits si nous pouvions travailler plus vite, mais, dans ce secteur, il est important - les événements le prouvent - de convaincre les partenaires sociaux et de les faire travailler avec nous, ce qu'ils ont fait, et je tiens à leur en rendre hommage.

S'agissant des dépenses de santé, je voudrais apporter une précision : le véritable problème n'est pas leur croissance permanente, qui est un fait et sans aucun doute un bien ; c'est de déterminer quelle part de ces dépenses doit être couverte par l'assurance obligatoire dans un monde développé, où la majorité de la population dispose d'une capacité de jugement plus grande, mais aussi d'un pouvoir d'achat plus élevé qu'il y a quarante ans.

Ces dépenses vont contribuer à croître, y compris en 1987. Voilà qui fait litière de vos arguments, monsieur Souffrin !

Ce qui compte, c'est de savoir quel type de régulation nous pourrions mettre en place tout en préservant la liberté de prescription. Tels sont les véritables enjeux, et, dans ce domaine, toutes les suggestions seront utiles et bienvenues.

Globalement, le véritable problème de l'équilibre des comptes de la sécurité sociale et de l'assurance vieillesse, c'est de retrouver une certaine flexibilité. Ce système, en effet, ne peut pas continuer à évoluer en étant isolé de son environnement, en ignorant les évolutions démographiques, les dates d'entrée dans la vie active des jeunes, les capacités contributives, les taux de croissance, etc.

Je crois qu'en retrouvant la flexibilité nous retrouverons les conditions de l'équilibre. Ce n'est pas seulement une question de planification, c'est une question de modification des systèmes pour qu'ils puissent retrouver des équilibres naturels. Dans ce domaine, toutes les réflexions et toutes les concertations sont engagées et, si nous pouvons faire plus vite, nous en serons les premiers satisfaits.

Pour conclure, je tiens à remercier l'ensemble des orateurs de la majorité et les rapporteurs pour les encouragements qu'ils ne nous ont pas ménagés, dans une tâche qui est et qui demeure particulièrement délicate parce qu'attendue par tous les Français. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées de la gauche démocratique.*)

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

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous arrivons au terme de ce débat. M. Arthuis cet après-midi, Mme Barzach et M. Zeller ce soir ont répondu, je crois, à l'ensemble des questions que vous avez bien voulu leur poser.

Je voudrais, pour ma part, en revenir à la toute première intervention de cette journée ; je veux parler de l'intervention de M. le président de la commission des affaires sociales. M. Fourcade a, en effet, d'entrée de jeu placé la politique sociale à son juste niveau, à savoir celui d'un facteur déterminant de l'avenir du pays. Je partage bien évidemment le diagnostic qu'il a porté sur les risques qui pèsent, malgré les mesures engagées par le Gouvernement, sur le financement de la protection sociale.

M. Fourcade aura noté également l'importance que nous attachons à une utilisation plus active de la dépense pour l'emploi, ainsi que les premières initiatives déjà prises en la matière et l'orientation que nous souhaitons voir les partenaires sociaux - gestionnaires de l'assurance chômage, gestionnaires de l'U.N.E.D.I.C. - prendre dans cette perspective. Je dois me féliciter, d'ailleurs, des premières initiatives de

l'U.N.E.D.I.C. qui, il faut le reconnaître, a bien évolué sur ce plan au cours des dernières années : alors que j'ai le souvenir de débats difficiles sur le point de savoir si telle ou telle part de l'indemnisation promise à un demandeur d'emploi pouvait être mobilisée en sa faveur pour l'aider à participer à la création d'une entreprise, l'U.N.E.D.I.C. en est aujourd'hui à reconnaître à des demandeurs d'emploi indemnisés, travaillant soixante-dix-huit heures par mois, la possibilité de continuer à bénéficier de leurs indemnisations. C'est dire qu'il y a évolution qui, je l'espère, ira en se confirmant dans le sens d'une réactivation des dépenses passives.

De même, M. Fourcade aura pu se féliciter de la vigueur et, je crois, de la cohérence des mesures qui ont été prises pour dégager progressivement les entreprises des contraintes légales ou réglementaires qui s'étaient accumulées sur elles aux dépens de l'emploi, et ce, néanmoins, dans le respect des droits essentiels des travailleurs.

D'ailleurs, quand j'ai entendu M. Roujas énumérer toutes les raisons et les modalités de la politique de régression sociale que nous mènerions sur le terrain de l'emploi, je me disais que, finalement, nous aurons, au 31 décembre de la présente année, un bilan tout à fait considérable à présenter en la matière : suppression de l'autorisation administrative de licenciement et, si vous en décidez ainsi, nouvelles garanties offertes en contrepartie aux salariés des petites et moyennes entreprises en cas de licenciement ; ordonnance sur l'assouplissement des conditions de recours au contrat à durée déterminée, au travail temporaire, au temps partiel ; ordonnance très prochaine sur l'aménagement du temps de travail pour donner aux entreprises les moyens d'une réelle compétitivité, en permettant aux partenaires sociaux de passer, sous certaines conditions, des accords autorisant des dérogations - je devrais dire de nouvelles dérogations - au travail de nuit des femmes.

Il ne vous aura pas échappé, madame Beaudeau, qu'il y a déjà des femmes qui travaillent la nuit.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Vous savez bien que ce n'est pas de cela qu'il s'agit !

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Je sais exactement de quoi il s'agit ! Ce que je veux dire, c'est qu'une des modalités de l'égalité professionnelle aujourd'hui, compte tenu de l'évolution technologique, consiste à faire preuve de courage en matière de travail de nuit des femmes. Il est, en effet, un certain nombre de secteurs dont la compétitivité dépend de l'utilisation en continu des matériels. Interdire le travail de nuit aux femmes, ce serait leur fermer définitivement l'accès à de tels secteurs. Si c'est cela que vous souhaitez, je vous en laisse la responsabilité ! Mais, pour ma part, constatant, dans mon propre département, ce qui se passe dans l'industrie textile, dans les semi-conducteurs, j'affirme que si nous n'y mettons bon ordre, c'est-à-dire si nous ne permettons pas aux partenaires sociaux, qui sont quand même assez grands pour savoir ce qu'ils font, de passer des accords pour autoriser le travail féminin, des secteurs entiers, actuellement féminisés à 60 ou 80 p. 100, ne compteront plus bientôt une seule femme dans leur effectif. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

Mme Marie-Claude Beaudeau. De toute façon, si vous autorisez le travail de nuit, les femmes ne travailleront plus. Voilà ce que vous cherchez. Ayez au moins le courage de le dire !

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. J'ai parlé de l'aménagement du temps de travail ; je pourrais parler tout aussi bien de l'ordonnance sur l'A.N.P.E., destinée à améliorer les conditions de placement, de celle sur la participation financière des salariés ou encore de celle sur la participation au conseil d'administration. Finalement, en énumérant tous ces textes, je me dis que jamais, peut-être, en aussi peu de temps, autant aura été fait dans le domaine social pour améliorer le contexte des entreprises...

M. Gérard Roujas. Sûrement !

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. ... pour améliorer leur compétitivité, donc pour améliorer la situation de l'emploi.

Cela étant dit, les six propositions qu'a formulées M. Fourcade pour aller plus loin sont - il le sait bien - au cœur de la réflexion du Gouvernement. Il peut déjà en voir la traduction

en ce qui concerne l'encouragement à la politique contractuelle, et à tous les niveaux, en particulier au niveau de l'entreprise.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Très bien !

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Nous n'avons pas le droit de dire tout le bien que nous pensons de la décentralisation en matière d'administration publique et de refuser la décentralisation lorsqu'il s'agit des entreprises.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Très bien !

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. Certes, le niveau national est nécessaire, et j'observe d'ailleurs que la première grande négociation nationale à avoir abouti depuis longtemps a été menée à bien sous ce Gouvernement-ci ; certes, la négociation par branches est nécessaire. Mais il faut bien voir aussi qu'au niveau des branches les entreprises sont d'une grande diversité.

Je citais tout à l'heure le textile. Il est des entreprises textiles où l'évolution technologique, ou la nature des matériels, ou la modernisation en sont à un niveau tel qu'on pourra sans problème passer les accords auxquels je faisais allusion tout à l'heure. Il en est d'autres, en revanche, qui ont conservé certains matériels obsolètes et où ces possibilités n'existent pas.

C'est dire que dans une même branche, dans un même secteur, d'une entreprise à l'autre les situations peuvent être extrêmement différentes. De cela il faut tenir compte. Il n'est plus question de légiférer de façon aveugle, globale, générale dans toutes les entreprises quelle que soit leur diversité.

La protection sociale est un autre exemple de cette volonté contractuelle : le retour à l'esprit des ordonnances de 1967, la restauration d'une participation active des partenaires sociaux à la gestion effective du système sont bien l'objectif du Gouvernement et d'ailleurs aussi sa pratique. M. Zeller a eu l'occasion de dire que les mesures de rationalisation de l'assurance maladie avaient été le fruit d'une concertation particulièrement fructueuse.

J'ai souligné l'intérêt expérimental du plan d'emploi pour les jeunes sur la voie de la fiscalisation des allocations familiales. Ce plan - je voudrais m'y arrêter quelques instants - a encore été critiqué aujourd'hui par certains d'entre vous.

Alors même que chacun reconnaît - on n'entend que cela ! - que si des jeunes étaient hier, et aujourd'hui encore, dans la rue, c'était moins pour critiquer un projet de loi qu'à l'évidence ils n'avaient pas lu que pour exprimer leur angoisse de l'avenir, et, en particulier, leur angoisse pour l'emploi, comment peut-on critiquer le Gouvernement quand il cherche à se donner les moyens, avec votre aide, mesdames, messieurs de la majorité, de répondre à cette angoisse en mettant en place un plan « spécifique », c'est vrai, pour l'emploi des jeunes ?

Cela étant dit, j'en reviens maintenant à la fiscalisation des allocations familiales.

Ce problème - ce n'est pas M. le président Fourcade qui le niera - n'est pas simple. Deux chiffres suffiront à le rappeler : les dépenses d'allocations familiales sont de l'ordre de 160 milliards de francs, alors que le produit de l'impôt sur le revenu attendu pour 1987 est d'environ 210 milliards de francs.

Il faudrait donc progressivement augmenter l'impôt sur le revenu de près de 80 p. 100 pour assurer un transfert complet des entreprises vers les ménages. Même si la cotisation était restituée aux salariés sous forme d'un complément de salaire direct, la charge des ménages s'en trouverait très alourdie.

Il existe - il est vrai - une autre approche très intéressante, celle d'un prélèvement sur le produit d'une T.V.A. par définition majorée. Cette solution se heurterait cependant à un problème d'harmonisation fiscale au sein du Marché commun.

Le moins que l'on puisse dire, c'est qu'une telle réforme, compte tenu de ses répercussions macro-économiques, ne pourra être que très progressive, ainsi que M. le président Fourcade l'a d'ailleurs lui-même souligné.

Pour autant, à titre tout à fait personnel, j'ai toujours pensé qu'à terme on n'échapperait pas à une réforme significative du financement de la ressource de la protection

sociale, si tant est qu'on veuille la maintenir au niveau qui est le sien, ce qui, je crois, est à la fois le souci de M. le président Fourcade et celui du Gouvernement. Dans ce financement la fiscalité, à l'évidence, ne pourra pas ne pas avoir sa place.

Trois autres propositions de M. le président Fourcade portent sur la gestion de la protection sociale.

Pour ce qui est de dissocier la trésorerie des trois branches de la sécurité sociale, M. Zeller y a déjà fait allusion cet après-midi. Chacun sait que les comptes de chaque branche sont déjà séparés. On peut donc en suivre les excédents ou les déficits. C'est d'ailleurs parce que la branche famille a généré des excédents que le Gouvernement a pu proposer au Parlement un plan en faveur de la famille qu'a préparé Mme Barzach.

Au demeurant, le montant moyen des prestations sociales et fiscales par enfant est, en France, supérieur d'environ la moitié à la moyenne communautaire. On ne peut donc pas dire que la trésorerie unique de la sécurité sociale aura, sur le long terme, nui aux familles. En revanche, je le confesse - j'en use - elle présente d'innombrables avantages de gestion.

M. le président Fourcade a proposé, ensuite, d'introduire plus de concurrence dans le domaine de la protection sociale complémentaire. D'ores et déjà, 80 p. 100 des Français sont couverts par une mutuelle ou un autre système de couverture complémentaire ; cependant, c'est vrai, la concurrence entre les divers systèmes complémentaires doit être améliorée. J'indique d'ailleurs qu'un projet de loi sur ce sujet est en cours de préparation.

Enfin, M. le président Fourcade a souhaité que se développent les régimes complémentaires pour renforcer notre système de protection sociale. Cela aussi existe déjà puisque, à côté de la protection sociale obligatoire existent, tant en ce qui concerne la maladie, l'invalidité que la vieillesse, des systèmes privés, l'adhésion à ces systèmes étant facultative, individuelle ou collective, dans le cadre du contrat de travail ou de la convention collective.

Je voudrais marquer mon accord avec M. le président Fourcade pour l'adoption de règles plus souples en ce qui concerne le départ à la retraite. Je confirme que je présenterai au Parlement un projet de loi tendant à rendre illégales les clauses « couperet » qui existent actuellement dans un certain nombre de conventions collectives.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Très bien !

M. Philippe Séguin, ministre des affaires sociales et de l'emploi. S'agissant du problème de l'association du Parlement à la définition des grandes options en matière de protection sociale, M. Fourcade a souligné le paradoxe qui consiste à discuter du budget annexe des prestations sociales agricoles - B.A.P.S.A. - alors que le régime général échappe à la vigilance du Parlement.

Il faut évidemment rappeler que le B.A.P.S.A. est, par définition, un budget annexe puisqu'il est équilibré par une importante subvention de l'Etat, ce qui, heureusement, n'est pas le cas du régime général.

Au demeurant, il pourrait y avoir une certaine contradiction entre cette budgétisation et le souci de responsabilisation des partenaires sociaux, gestionnaires du système. Je retiendrai du propos de M. Fourcade la nécessité de mieux associer le Parlement au débat général sur la sécurité sociale.

A cette fin, nous préparons avec M. Zeller une nouvelle réorganisation de la commission des comptes de la sécurité sociale, qui accroîtra la participation du Parlement. Je crois, par ailleurs, à la nécessité d'un grand rendez-vous annuel devant le Parlement pour traiter des orientations et des problèmes de la protection sociale. Il convient de réfléchir en commun sur les moyens de faire en sorte que son organisation et son éventuelle sanction ne soient pas contradictoires avec l'autonomie que nous voulons ensemble reconnaître aux gestionnaires de la sécurité sociale.

Tels étaient, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les propos que je souhaitais tenir.

Pour conclure, je répéterai que cette politique pour l'emploi, cette politique sociale que je vous ai présentée avec Mme Barzach, MM. Zeller et Arthuis, traduit, je le crois, la mobilisation du Gouvernement contre le chômage et en faveur de l'ensemble des victimes de la crise.

Je tiens, à mon tour, à remercier, M. le rapporteur spécial et MM. les rapporteurs pour avis, ainsi que l'ensemble des participants à ce débat et tout particulièrement la majorité, qui a bien voulu assurer le Gouvernement de son soutien. (Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.)

M. le président. Nous allons examiner les crédits concernant le ministère des affaires sociales et de l'emploi et figurant aux états B et C.

ETAT B

M. le président. « Titre III, plus 915 199 326 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

(Ces crédits sont adoptés.)

M. le président. « Titre IV, moins 893 158 769 francs. » - (Adopté.)

ETAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme, 97 069 000 francs. » - (Adopté.)

« Crédits de paiement, 75 994 000 francs. » - (Adopté.)

« Titre VI. - Autorisations de programme, 1 374 020 000 francs. » - (Adopté.)

« Crédits de paiement, 506 517 000 francs. » - (Adopté.)

Nous avons terminé l'examen des crédits concernant le ministère des affaires sociales et de l'emploi.

9

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI DE PROGRAMME

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi de programme, modifié par l'Assemblée nationale, relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte (urgence déclarée).

Le projet de loi sera imprimé sous le n° 84, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. (Assentiment.)

10

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION

M. le président. J'ai reçu de MM. Hubert Haenel, Auguste Cazalet, Franz Duboscq, Paul Malassagne, Bernard-Charles Hugo, Henri Belcour, Paul Kauss, Christian Poncellet, Charles Descours, Roger Husson, Louis Souvet et Pierre Dumas, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête chargée de suivre l'exécution des dispositions de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne et de ses textes d'application.

La proposition de résolution sera imprimée sous le numéro 85, distribuée et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyée à la commission des affaires économiques et du Plan et pour avis à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, en application de l'article 11, alinéa 1, du règlement. (Assentiment.)

11

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au lundi 1^{er} décembre 1986, à neuf heures quarante-cinq, quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1987, adopté par l'Assemblée nationale (nos 66 et 67, 1986-1987).

M. Maurice Blin, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

Deuxième partie : Moyens des services et dispositions spéciales :

Anciens combattants et article 66 :

M. Emmanuel Hamel, rapporteur spécial (rapport n° 67, annexe n° 5) ;

M. André Rabineau, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (avis n° 71, tome I).

Industrie, P. et T et tourisme :

II. - Tourisme :

M. Roger Chinaud, rapporteur spécial (rapport n° 67, annexe n° 25) ;

M. Paul Malassagne, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (Tourisme) (avis n° 69, tome XVI).

Affaires étrangères (ainsi que la francophonie et les Droits de l'homme dont les crédits figurent aux services généraux du Premier ministre) :

M. Josy Moinet, rapporteur spécial (rapport n° 67, annexe n° 1) ;

M. Claude Mont, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (avis n° 70, tome I) ;

M. Paul Alduy, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (Relations culturelles) (avis n° 70, tome II) ;

M. Jacques Pelletier, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (Relations culturelles, scientifiques et techniques) (avis n° 68, tome XII) ;

Délai limite pour le dépôt des amendements aux crédits budgétaires pour le projet de loi de finances pour 1987,

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements aux divers crédits budgétaires et articles rattachés du projet de loi de finances pour 1987 est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits du projet de loi de finances pour 1987.

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le jeudi 6 novembre 1986, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits, du projet de loi de finances pour 1987, est fixé au mercredi 3 décembre 1986, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le samedi 29 novembre 1986, à une heure.)

*Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
ANDRÉ BOURGEOT*

ERRATA

Au compte rendu intégral de la séance du 20 novembre 1986

LOI DE FINANCES POUR 1987

Page 4901, 1^{re} colonne, dans le texte proposé par le sous-amendement n° I-262 à l'amendement n° I-18 pour l'article additionnel avant l'article 17, 10^e alinéa, 1^{re} ligne :

Au lieu de : « Le recrutement de ce droit »...

Lire : « Le recouvrement de ce droit »...

Page 4908, 1^{re} colonne, 2^e alinéa, 3^e ligne :

Au lieu de : « d'un taux de 5 p. 100 en 1985 »...

Lire : « d'un taux de 3,4 p. 100 en 1985 »...

ORGANISMES EXTRAPARLEMENTAIRES

COMITE DES FINANCES LOCALES
CONSEIL NATIONAL DES SERVICES
PUBLICS DEPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX
CONSEIL SUPERIEUR DE L'ADOPTION

Au cours de sa séance du 28 novembre 1986, le Sénat a nommé :

M. Christian Bonnet, membre titulaire, au sein du comité des finances locales (art. L. 234-20 du code des communes) ;

MM. Pierre Schiélé et Germain Authié, au sein du Conseil national des services publics départementaux et communaux (art. L. 321-3 et L. 321-2 du code des communes et arrêté du 17 mars 1981) ;

M. Michel Rufin, au sein du Conseil supérieur de l'adoption (décret n° 75-640 du 16 juillet 1975 modifié).

NOMINATION DE RAPPORTEURS

COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES,
DE LA DEFENSE ET DES FORCES ARMEES

M. Guy Cabanel a été nommé rapporteur du projet de loi n° 77 (1986-1987) autorisant la ratification de l'Acte unique européen.