

SÉNAT

DÉBATS PARLEMENTAIRES

SÉNAT
XPER
63

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15.
TELEX 201176 F DIRJO PARIS



TÉLÉPHONES :
DIRECTION : (1) 40-58-75-00
ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-18

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

COMPTE RENDU INTÉGRAL

32^e SÉANCE

Séance du lundi 28 novembre 1988

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. Procès-verbal (p. 1829).

2. Loi de finances pour 1989. - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1829).

Travail, emploi, formation professionnelle et services communs (p. 1829)

MM. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; André Laignel, secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, chargé de la formation professionnelle ; René Monory, rapporteur spécial de la commission des finances ; Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (travail et emploi) ; Jean Madelain, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (formation professionnelle) ; Gérard Delfau, Hector Viron, Guy Besse, Charles Bonifay.

MM. le ministre, Jean-Pierre Fourcade, le secrétaire d'Etat.

Travail, emploi et formation professionnelle

Sur les crédits du titre III (p. 1847)

M. Hector Viron.

Adoption des crédits.

Sur les crédits du titre IV (p. 1847)

Amendement n° II-4 de la commission des affaires sociales. - MM. Louis Souvet, rapporteur pour avis ; le ministre. - Retrait.

Adoption des crédits.

Crédits du titre VI. - Adoption (p. 1848)

Services communs

Crédits des titres III et V. - Adoption (p. 1848)

Suspension et reprise de la séance (p. 1848)

Solidarité, santé et protection sociale (p. 1848)

MM. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale ; Théo Braun, ministre délégué auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé des personnes âgées ; Mme Hélène Dorlhac, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé de la famille ; MM. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé des handicapés et des accidentés de la vie ; Jacques Oudin, rapporteur spécial de la commission des finances ; Louis Boyer, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (santé et action sociale) ; Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales, en remplacement de M. Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (sécurité sociale) ; Paul Souffrin, Bernard Lemarié, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Barras, Charles Bonifay, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Daniel Millaud, Jacques Oudin, Franck Sérusclat.

M. le ministre.

Sur les crédits du titre III (p. 1880)

Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Claude Huriet, Louis Souvet.

Rejet des crédits.

Crédits des titres IV à VI. - Rejet (p. 1881)

3. Transmission d'un projet de loi (p. 1881).

4. Ordre du jour (p. 1881).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

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

La séance est ouverte à neuf heures quarante-cinq.

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

LOI DE FINANCES POUR 1989

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 1989, adopté par l'Assemblée nationale. [Nos 87 et 88 (1988-1989).]

Travail, emploi formation professionnelle et services communs

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; les services communs du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, et du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

La parole est à M. le ministre.

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Vous avez bien voulu, lors de l'examen du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, approuver l'aménagement des formations en alternance, tel qu'il résulte de l'accord passé entre les partenaires sociaux, en octobre dernier, et la création des contrats de retour à l'emploi. Je tiens à vous en remercier.

J'ai l'honneur de vous présenter, avec le budget de mon ministère pour 1989, l'ensemble des mesures pour l'emploi arrêtées par le Gouvernement.

Nous nous sommes fixé un seul objectif : développer le volume et la qualité de l'emploi.

La dernière enquête trimestrielle sur la situation de l'emploi montre que la création d'emplois se poursuit à un rythme rapide : après une augmentation de 0,4 p. 100 au premier trimestre, de 0,1 p. 100 au deuxième trimestre, l'emploi salarié s'est accru de 0,4 p. 100 au troisième trimestre - soit 120 000 postes de travail supplémentaires depuis le début de l'année. Ce seront vraisemblablement 150 000 emplois qui seront créés en 1989. Nous n'avons pas connu, depuis longtemps, une évolution de l'emploi aussi positive.

Dans une telle conjoncture, le Gouvernement donne la priorité au traitement économique du chômage, à la création de l'emploi et à l'allègement des charges des entreprises.

Il entend stimuler pour l'avenir une croissance plus riche en emplois. A cette fin, nous devons utiliser toutes les cartes qui sont à notre disposition, à savoir encourager le développement des activités tertiaires, faciliter l'innovation sociale et soutenir les initiatives locales pour l'emploi. C'est dire que nous devons également donner la priorité au développement local.

Nous devons enfin mettre l'accent sur la rénovation de notre dispositif de formation professionnelle. Au cours des dernières années, une prise de conscience s'est opérée. Nous avons progressivement compris l'importance que jouait la formation dans la compétitivité des économies.

Après avoir expliqué notre faible compétitivité par le poids de nos charges salariales ou l'insuffisance de productivité de nos biens d'équipement, nous réalisons que les performances des industries allemande ou japonaise reposent aussi - et peut-être d'abord - sur la compétence de la main-d'œuvre et sa capacité d'adaptation.

Nous avons également pris conscience de nos retards en matière de qualification. Bien qu'elles ne soient pas toujours fiables, les comparaisons internationales ne laissent pas de doute : notre main-d'œuvre est en moyenne moins qualifiée que celle de nos principaux concurrents. La voie paraît dès lors clairement tracée : l'effort de formation, initiale et continue, doit être considérablement amplifié. C'est tout l'objet de l'action que nous poursuivons, M. Laignel et moi-même.

L'approche conjuguée de l'organisation du travail, des conditions de travail et de la formation professionnelle est également essentielle.

Ces préoccupations ne sont pas dissociables dans la vie de l'entreprise. Nous ne pourrions pas développer notre effort de formation sans une insertion intime des politiques de formation dans les stratégies globales des entreprises et sans des arbitrages nouveaux entre le temps de travail, le temps de loisir et le temps de formation, d'une part, et le financement public, l'apport de l'entreprise et l'apport des salariés eux-mêmes, d'autre part.

J'ajoute que l'on ne peut pas adapter seulement la formation à l'emploi. Il faut aussi adapter l'emploi à la formation. C'est tout l'enjeu du dossier des nouvelles qualifications, que j'ai confié à M. Bertrand Schwartz. Il s'agit d'éviter par tous les moyens l'exclusion des 20 p. 100 des travailleurs qui, dans la meilleure hypothèse, resteront en dessous du niveau IV à la fin du siècle.

Ainsi, une réorientation de notre dispositif de formation professionnelle doit être mise en œuvre. La priorité reconnue à la qualité, l'effort pour une véritable individualisation des formations, la volonté aussi d'une cohérence entre les diverses politiques de l'Etat et celles des régions, tels sont les objectifs que nous nous fixons. Ils conduisent à cette grande réforme, souhaitée par le Président de la République, du crédit-formation.

Mesdames et messieurs les sénateurs, le projet de budget de mon ministère pour 1989 comporte dix mesures essentielles pour l'emploi et la formation, qui constituent, à mes yeux, un couple indissociable.

En premier lieu, il s'agit de mieux utiliser les stages d'initiation à la vie professionnelle. Nous en avons longuement parlé lors du débat sur le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

Les partenaires sociaux ont conclu un accord le 24 octobre 1988, qui définit un code de « bon usage » des stages d'initiation à la vie professionnelle, les S.I.V.P. Vous avez approuvé, à une large majorité, les dispositions de cet accord qui avaient une portée législative et qui ont été insérées dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

Le projet de budget pour 1989 réserve des crédits de 2 837 millions de francs, qui devraient permettre l'accueil de 250 000 à 270 000 jeunes stagiaires dans les entreprises.

En deuxième lieu, il faut assurer une formation aux jeunes accueillis dans les travaux d'utilité collective, les T.U.C.

Les collectivités publiques et les associations doivent, elles aussi, veiller à ce que les mesures d'insertion dont elles ont la responsabilité soient mieux adaptées aux besoins des jeunes.

Je souhaite un deuxième souffle pour les T.U.C. Je l'ai déclaré à Rennes devant les responsables des fonds de mutualisation. L'Etat consacrera en 1989 des crédits de 360 millions de francs à l'organisation d'une formation de 600 heures en moyenne pour 40 000 jeunes T.U.C. sans qualification.

En troisième lieu, il faut améliorer les stages en faveur des jeunes.

Un effort considérable sera consenti pour la rénovation et la simplification des stages destinés aux jeunes en 1989. L'Etat y consacrera des crédits pour 3 174 millions de francs.

Le dispositif sera simplifié : un seul type de stage remplacera les cinq catégories qui existent actuellement.

Le dispositif sera assoupli et personnalisé afin de permettre la construction de véritables parcours d'insertion : la durée des formations variera en fonction du profil des jeunes. Elle pourra atteindre 1 200 heures pour les moins qualifiés contre 500 heures dans le dispositif actuel.

En quatrième lieu, nous développerons l'apprentissage.

Je ne remettrai pas en cause la loi de juillet 1987. Je ferai en sorte qu'elle conduise à ce développement de l'apprentissage, que vous êtes nombreux à appeler de vos vœux.

Ma volonté est d'aller plus loin, notamment dans la voie de l'apprentissage industriel. Mais les régions, depuis juin 1983, exercent une compétence de droit commun en matière d'apprentissage. Je souhaite qu'elles considèrent, dans les prochains contrats de plan, l'apprentissage comme une priorité. Or, je tiens à souligner qu'elles ne l'ont pas toutes fait dans les propositions qu'elles ont adressées à l'Etat.

En liaison avec M. François Doubin, M. Robert Chapuis et M. André Laignel, j'ai décidé la création d'un groupe de travail sur l'apprentissage, lors des journées organisées à Agen par l'assemblée permanente des chambres de métiers.

En 1989, l'Etat consacrera des crédits de 270 millions de francs à la rénovation de l'apprentissage. Ces crédits ont été augmentés de 50 millions de francs lors de la discussion du budget en première lecture à l'Assemblée nationale à la suite d'un amendement, accepté par le Gouvernement, de M. Jacques Barrot. Il consacrera également 40 millions de francs à l'allongement des formations et 1 620 millions de francs à l'exonération des charges sociales.

J'ai présidé, jusqu'à mon entrée au Gouvernement, le comité de coordination des programmes régionaux de formation professionnelle et d'apprentissage. Le comité va se réunir à nouveau au cours des prochaines semaines, avec une composition modifiée en application de la loi de juillet 1987 : il comprendra désormais un représentant élu par chaque conseil régional. Je souhaite qu'il puisse consacrer l'une de ses premières séances à l'analyse des voies et moyens du nécessaire développement de l'apprentissage.

En cinquième lieu, il s'agit d'exonérer de charges sociales les contrats de qualification. Vous avez voté, lors de l'examen du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, la pérennisation d'une telle exonération : il en coûtera à l'Etat, en 1989, 400 millions de francs. La dépense apparaît dans le budget de mon ministère.

En sixième lieu, il faut aider la création d'entreprises. Outre les mesures annoncées par M. le Premier ministre le 14 septembre dernier et qui ont été présentées à votre assemblée lors de l'examen de la première partie de la loi de finances, mon ministère renforcera l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises.

La procédure sera considérablement allégée ; les délais d'instruction et de paiement seront réduits. L'objectif est d'atteindre 70 000 créations en 1989 contre moins de 60 000 cette année.

Par ailleurs, un chèque-conseil de 6 000 francs - dont les deux tiers seront à la charge de l'Etat - sera créé au bénéfice de 25 000 chômeurs créateurs d'entreprises. Trop souvent, les

jeunes entreprises meurent faute d'une assistance technique et financière. Je souhaite que celle-ci leur soit apportée dans le cadre d'un développement local faisant une large part à l'initiative privée.

C'est dire que le Gouvernement entend, en septième lieu, renforcer le soutien aux initiatives locales.

Tous les moyens consacrés à l'aide aux initiatives locales seront reconduits dans le budget de 1989, je dis bien tous les moyens. Ils seront complétés par diverses mesures auxquelles j'attache la plus grande importance, qu'il s'agisse de la relance des entreprises d'insertion, pour 30 millions de francs, du soutien aux actions innovantes des régions, pour 50 millions de francs, du développement des missions locales, pour 20 millions de francs, des crédits réservés pour le financement des contrats de Plan, pour 200 millions de francs, du développement des cercles de recherche d'emplois pour 20 millions de francs et, enfin, de la mise en place du fonds régionalisé d'aide aux initiatives locales pour l'emploi, le F.R.I.L.E., qui sera doté de crédits de 250 millions de francs, avec une contribution de mon ministère de 120 millions de francs.

Ce sont ainsi des ressources, doublées par rapport à 1988, de plus de 900 millions de francs que nous consacrerons en 1989 au soutien des initiatives locales. Le développement local est bien la priorité essentielle du Gouvernement.

En huitième lieu, je souhaite inciter à une gestion prévisionnelle de l'emploi.

Dans le cadre de la politique de « modernisation négociée » du travail et de l'emploi que j'entends développer et que je présenterai au conseil des ministres le 7 décembre prochain, les innovations des branches et des entreprises seront systématiquement encouragées en 1989, grâce au doublement des moyens disponibles : par le renforcement des moyens de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail, augmentés de 13 millions de francs ; par l'accroissement des crédits du fonds d'amélioration des conditions de travail, à concurrence de 18 millions de francs ; par la création d'une dotation, destinée à soutenir les innovations en matière de gestion de l'emploi, de 5 millions de francs ; enfin, par le doublement des crédits consacrés aux contrats d'études prévisionnelles, portés à 12 millions de francs.

En neuvième lieu, il faut développer la formation dans les entreprises.

La formation professionnelle doit être de plus en plus assurée dans les entreprises et par les entreprises. L'Etat apportera son concours aux actions qui seront engagées dans ce sens par la création d'un crédit d'impôt-formation majoré pour la formation des personnels les moins qualifiés. Mais, bien évidemment, les dispositions de la loi de finances pour 1988 sont maintenues : le budget de 1989 ajoute, il ne retranche rien.

Je précise à ce sujet que, si la mesure n'était pas entrée en application, c'est parce que les textes de la direction générale des impôts n'avaient pas été publiés. Nous reprenons donc les dispositions de 1988 et nous les augmentons en faveur des travailleurs les moins qualifiés, parce que c'est le problème majeur de l'économie française.

Par ailleurs, le développement du congé individuel de formation sera poursuivi : les crédits d'Etat seront portés, en 1989, à 160 millions de francs.

L'extension des engagements de développement de la formation sera également assurée : les crédits seront portés à 300 millions de francs.

Je souhaite d'ailleurs, à ce sujet, que les régions s'associent plus largement à la mise en œuvre de telles conventions, selon l'amendement que j'avais moi-même proposé à la loi de 1984 et qui avait été alors adopté à l'unanimité.

Enfin, en dixième lieu, il faut mieux prévenir le chômage de longue durée.

Tous les moyens du budget de 1988 seront reconduits en 1989. Mais nous irons plus loin, grâce à la mise en place d'un dispositif de 40 000 stages préventifs pour les demandeurs d'emploi menacés par le chômage de longue durée et grâce au développement des moyens nécessaires au traitement des dossiers de conversion, pour lesquels des crédits de 255 millions de francs sont réservés.

Vous avez approuvé, lors de l'examen du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, la création des contrats de retour à l'emploi...

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

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. ... qui seront proposés l'année prochaine aux chômeurs bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité et aux allocataires du revenu minimum d'insertion.

Mon objectif prioritaire est d'assurer la réinsertion professionnelle des personnes en chômage. J'entends ainsi transformer les dépenses passives d'indemnisation du chômage en mesures actives de réinsertion dans l'entreprise. Je vous remercie d'avoir soutenu ma démarche.

Pour appliquer les dix mesures pour l'emploi que je vous ai présentées et qui définissent le plan du Gouvernement, quels seront les crédits dont je disposerai en 1989 ?

Le budget de mon ministère s'élève à 83,8 milliards de francs. L'augmentation des crédits est de 12,3 p. 100, soit un accroissement des dotations de 9,2 milliards de francs.

Les dépenses se répartissent en trois catégories.

La première concerne les moyens des services. Les crédits s'élèvent, à ce titre, à 7,4 milliards de francs. Ils concernent les services du ministère, l'agence nationale pour l'emploi et l'association pour la formation permanente des adultes.

L'A.N.P.E. et l'A.F.P.A. ont été exonérées de la mesure de réduction de 1,5 p. 100 des effectifs applicable aux services publics ; 75 postes sont créés à l'A.N.P.E. et 50 à l'A.F.P.A. ; 229 emplois sont consolidés dans les deux établissements ; 66 emplois seront transformés à l'A.N.P.E. et 70 à l'A.F.P.A.

La subvention de l'Etat à l'A.F.P.A. atteindra, en 1989, 3 100 millions de francs. Le budget d'investissement augmentera de 41,4 p. 100. Je souhaite, avec M. Laignel, que l'A.F.P.A. constitue le laboratoire de la formation professionnelle, tout en assurant de façon prioritaire la formation des travailleurs les moins qualifiés.

Je souhaite également que la déconcentration de l'établissement soit poursuivie, à seule fin que des liaisons plus étroites puissent s'établir avec les régions et, si vous le souhaitez, monsieur le rapporteur spécial, avec les départements.

Pour l'A.N.P.E., un projet d'établissement sera défini au cours des prochains mois. Il précisera les missions de l'établissement et les moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Ses agents seront naturellement associés à l'élaboration d'un tel projet.

Je m'arrêterai quelques instants sur la situation des contrôleurs du travail. Soixante postes supplémentaires seront créés en 1989 et un crédit de 11 millions de francs sera réservé à l'amélioration de leur situation.

Mieux, je vais engager, avec les organisations syndicales, des discussions en vue de préciser les missions imparties aux contrôleurs du travail. Je tirerai toutes les conséquences statutaires, dans le budget de 1990, de la nouvelle définition des tâches à laquelle nous serons parvenus.

Dès 1989, je substituerai au régime indemnitaire actuel un régime d'indemnité spécifique, qui s'inspirera de celui qui est applicable aux inspecteurs du travail.

Les conséquences financières de ces orientations ont été traduites dans le budget de 1989 lors de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale.

En deuxième lieu, les moyens d'intervention regroupent les dotations en faveur de la formation professionnelle, les dépenses affectées à la politique de l'emploi, les moyens du fonds d'intervention.

Les crédits s'élèvent à 45 milliards de francs, en augmentation de 15,7 p. 100 par rapport à 1988 : 20 milliards de francs pour la formation professionnelle, 21 milliards de francs pour la politique de l'emploi, 4 milliards de francs pour le fonds d'intervention, au chapitre 44-77.

Le fonds d'intervention - je réponds là par avance à MM. Souvet et Madelain, qui ont déposé un amendement à ce sujet - a été constitué en 1985. Il a alors été doté de 2 600 millions de francs. Il a été reconduit en 1986, 1987 et 1988. Son montant pour 1989 a suscité des interrogations de votre part.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, pour le travail et l'emploi. Oui : 900 millions de francs !

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Permettez-moi de vous répondre dès maintenant sur ce point. Le budget de 1987 a bénéficié, en sus d'une provision de 2 845 millions de francs, d'un décret d'avance de 4 088 millions de francs. En 1988, ce sont 4 000 millions de francs de crédits supplémentaires qui ont été mobilisés : 1 650 millions de francs sous forme d'un report anticipé, 1 484 millions de francs par un décret d'avance, et 900 millions de francs, c'est vrai, monsieur Souvet, au titre de la provision initiale du chapitre 44-77.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis. Rien ne vous empêche de majorer la provision initiale !

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Ainsi, à la provision initiale de 900 millions de francs, se sont progressivement ajoutés les crédits supplémentaires qui se sont révélés nécessaires en cours d'année, pour atteindre finalement 4 milliards de francs.

Ainsi, 6 993 millions de francs en 1987, 4 034 millions de francs en 1988, 3 995 millions en 1989 : chaque année, le budget du travail et de l'emploi a dû faire appel à d'importants crédits complémentaires.

En 1989, l'ampleur de la dotation s'explique pour trois raisons. La première tient à la nomination d'un nouveau gouvernement en mai dernier. La deuxième tient à la définition du plan pour l'emploi en septembre, alors que les arbitrages budgétaires avaient été décidés, et aux mesures complémentaires que vous avez adoptées à l'occasion de l'examen du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social. La troisième tient à la nécessité de disposer de moyens nouveaux en fonction de la conjoncture pour assurer l'efficacité de la lutte pour l'emploi.

Quelle sera, en fonction des décisions déjà prises par l'Assemblée nationale et par le Sénat, l'utilisation de cette provision ?

Des crédits de 1 650 millions de francs permettront le financement du plan pour l'emploi. Ils relèvent des diverses mesures nouvelles pour l'emploi que je vous ai présentées tout à l'heure. Des crédits de 400 millions de francs sont réservés pour la prise en charge par l'Etat de l'exonération des charges sociales des contrats de qualification. C'est la mesure que vous avez adoptée lors de l'examen du texte portant diverses mesures d'ordre social. Des crédits de 260 millions de francs seront réservés au traitement des restructurations. Je pense aux difficultés prévisibles dans l'industrie textile, notamment. Enfin, des crédits de 200 millions de francs seront consacrés au financement des contrats de plan avec les régions. Nous sommes d'ailleurs actuellement en train d'étudier les propositions des régions.

Le solde de la provision, soit 1 520 millions de francs, sera réservé à des actions prioritaires qu'il nous appartiendra de définir ensemble, messieurs les rapporteurs, au cours de l'année prochaine. C'est sur ce solde qu'une dotation de 50 millions de francs a déjà été prélevée, à la demande de M. Jacques Barrot lors du vote du budget en première lecture à l'Assemblée nationale, pour assurer le développement de l'apprentissage. Je m'engage à associer les deux commissions compétentes du Parlement et leurs rapporteurs pour l'utilisation des crédits du chapitre 44-77.

Les allocations prises en charge par l'Etat atteignent 31,4 milliards de francs, dont 22 milliards consacrés à l'indemnisation du chômage.

Ces crédits augmentent de 9,2 p. 100. Ils affirment la vocation de solidarité qui est celle de mon ministère : les dotations affectées aux travailleurs handicapés seront ainsi majorées, en 1989, de 18,6 p. 100. J'attache, avec M. Michel Gillibert, une attention particulière à la mise en œuvre de la loi de juillet 1987 sur l'emploi des travailleurs handicapés.

Permettez-moi, en conclusion, de vous présenter brièvement les crédits affectés aux services communs des ministères du travail et de la santé : ils s'élèveront, en 1989, à 2,8 milliards de francs, en augmentation de 2,6 p. 100 seulement par rapport à 1988. C'est dire l'effort de rigueur dans la gestion que nous allons conduire.

C'est ainsi que 89,6 millions de francs sont affectés aux dépenses d'investissement. Je précise que, dans le collectif de l'automne 1988, il est prévu d'inscrire un crédit de 25 millions de francs pour la rénovation des immeubles de l'administration centrale.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 2 758 millions de francs. Elles seront consacrées, à concurrence de 67,6 p. 100, aux rémunérations et dépenses annexes. La norme de réduction des effectifs budgétaires de 1,5 p. 100 est appliquée à l'ensemble des services, à l'exception de la délégation à la formation professionnelle - à la demande de M. Laignel - en raison de l'importance du programme de formation que le Gouvernement souhaite engager.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le plan pour l'emploi constitue la grande et la seule priorité du projet de budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1989.

M. Claude Estier. Très bien !

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Il suppose l'effort et la mobilisation de tous, des chefs d'entreprises comme des autres partenaires sociaux.

Je souhaite que vous souteniez cette politique comme vous l'avez soutenue lors du vote du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, et j'attends avec confiance la décision de votre assemblée. (*Très bien ! et applaudissements sur les traversés socialistes.* - *M. Fourcade, président de la commission des affaires sociales, applaudit également.*)

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

M. André Laignel, secrétaire d'Etat auprès du ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, chargé de la formation professionnelle. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le budget de la formation professionnelle que j'ai l'honneur de vous présenter progresse de 27,5 p. 100 et atteint 30 600 millions de francs.

Le Gouvernement montre ainsi l'importance qui s'attache à un développement rapide de la formation professionnelle. Celle-ci constitue un véritable enjeu dans l'œuvre de modernisation de l'économie et de réduction des inégalités sociales que la nation tout entière doit entreprendre.

La modernisation de notre appareil de production exige - nul ne peut raisonnablement le contester - l'intensification de l'effort engagé en faveur des formations répondant aux besoins des secteurs à haute valeur ajoutée, sur lesquels repose une grande partie de l'avenir de notre pays.

Mais cet effort de formation doit concerner tout autant les travailleurs actuellement peu qualifiés afin que les salariés les plus démunis soient intégrés à ces bouleversements et trouvent dans la formation professionnelle continue un moyen puissant d'être des acteurs efficaces, aptes à faire face aux mutations technologiques en cours.

La formation professionnelle constitue, en effet, un puissant facteur de réduction de l'inégalité sociale.

Chacun sait que les personnes ayant reçu une formation initiale insuffisante sont les plus exposées au chômage. La corrélation entre niveau de chômage et formation est étroite et permanente : ainsi, 34 p. 100 des jeunes de moins de vingt-cinq ans sans qualification n'ont pas d'emploi, contre 9,1 p. 100 de ceux qui ont atteint le niveau du B.T.S.

Notre retard sur ce point est important : en France, 44 p. 100 de la population active a un niveau de formation initiale égal ou supérieur au premier niveau de qualification, contre 66 p. 100 en République fédérale d'Allemagne.

Or, formation et compétitivité sont indissociables. Avec certaines spécificités de notre organisation du travail, avec les difficultés du dialogue social, ce retard dans la formation initiale explique, pour une bonne part, notre compétitivité moindre dans de nombreuses branches.

Pour 1989, le budget de la formation professionnelle que le Gouvernement soumet à votre examen retient sept priorités : solidarité, modernisation, crédit-formation, développement de la négociation sociale, relations Etat-régions, apprentissage et qualité des formateurs.

L'effort engagé en faveur de l'insertion ou de la réinsertion sociale et professionnelle des chômeurs de longue durée et des jeunes repose sur trois axes : maintien du volume global des actions engagées pour les adultes et accroissement du nombre de stages pour les jeunes par rapport au total des actions financées en 1988 ; renforcement du rôle et de la qualité de la formation dans des programmes destinés aux

jeunes ; enfin, recherche d'une plus grande moralisation dans l'emploi des stages d'initiation à la vie professionnelle - S.I.V.P.

Je souhaite m'arrêter un instant sur ces deux derniers points.

Nous avons voulu, en effet, améliorer la qualité de la formation dispensée. Trop longtemps, beaucoup de stages de formation ont été conçus avant tout comme des dispositifs de traitement social du chômage, ce qui était sans doute inévitable devant l'urgence des situations à traiter. Aujourd'hui, rendre aux dispositifs d'insertion et de lutte contre le chômage leur objectif de formation qualifiante constitue un axe fondamental du Gouvernement.

M. Charles Bonifay. Très bien !

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. Ainsi avons-nous décidé le passage à 800 heures des stages préparatoires à l'emploi et la création de 40 000 T.U.C. - formation d'une durée moyenne de 600 heures.

En outre, ce budget tend à limiter les actions d'insertion sans contenu de formation et à moraliser leur emploi. C'est dans ce but que nous avons fixé le nombre de T.U.C. à 200 000, en moyenne actuelle, comme en 1988, et limité volontairement à 280 000 le nombre de S.I.V.P., alors qu'en 1988 leur nombre variait entre 310 000 et 340 000.

En ce qui concerne plus spécifiquement les S.I.V.P., le Gouvernement a encouragé la conclusion d'un accord entre les partenaires sociaux. Des progrès ont été accomplis ; d'autres, sans doute, restent à faire.

Je ne serais pas complet sur l'effort qu'engage le Gouvernement en faveur de l'insertion des populations les moins qualifiées si je ne citais pas le renforcement de l'action contre l'illettrisme que j'ai décidé. Nous devons, en effet, nous attaquer en priorité aux obstacles qui empêchent aujourd'hui nombre de Français de s'engager dans un itinéraire de formation.

L'illettrisme concerne, selon les estimations, entre 10 p. 100 et 15 p. 100 de la population active. Coût social énorme pour la société, mécanisme d'exclusion radicale pour les individus, il constitue souvent le problème préalable à résoudre.

Comment parler de deuxième chance ou d'élévation générale des qualifications si perdue une telle réalité qui participe, plus que toute autre, à la sélection et à l'exclusion du monde du travail, de l'univers de la connaissance, de la vie de la cité ?

La lutte contre l'illettrisme ne peut se réduire à un thème de campagne ; elle doit être une préoccupation constante de notre politique éducative, et particulièrement de notre politique de formation continue.

La deuxième orientation retenue par le Gouvernement concerne la modernisation de notre économie. Trois mesures, en particulier, ont été inscrites dans ce projet de budget.

Les crédits consacrés aux engagements de développement conclus avec les branches professionnelles et les contrats d'études prévisionnels progressent de 290 millions à près de 350 millions de francs en 1989.

Le taux du crédit d'impôt-formation est porté de 25 p. 100 à 35 p. 100 lorsque l'effort de formation concerne les salariés les moins qualifiés, ceux qui sont les plus directement menacés par le chômage. Je voudrais souligner ici que les mesures nouvelles ne se substituent pas à celles qui avaient été adoptées en 1987 ; elles s'y ajoutent.

Afin de permettre aux salariés de mieux s'adapter aux mutations technologiques, le Gouvernement a souhaité encourager l'action des fonds de gestion des congés individuels de formation, en accroissant les crédits de l'Etat de 9 p. 100. Ce dernier point souligne bien le double rôle que peut jouer la formation professionnelle continue : facteur de modernisation de l'économie, instrument de la promotion des individus.

Moderniser les entreprises, qualifier ou « requalifier » les salariés, donner une seconde chance à ceux qui n'ont pas reçu une formation suffisante, tels sont effectivement les objectifs prioritaires du Gouvernement, que devrait concrétiser très prochainement la mise en place du crédit-formation.

Comme je l'ai annoncé quelques semaines après ma prise de fonctions, il constitue un droit individuel de bénéficier d'une formation professionnelle, d'accéder à une qualification. L'ambition est d'amener, à la fin de ce siècle, 80 p. 100 de la population active au niveau V.

Comme l'a écrit le président de la République, M. François Mitterrand, dans sa *Lettre à tous les Français*, « il s'adressera tout d'abord aux jeunes qui auraient besoin d'une ou deux années de formation supplémentaires pour acquérir une qualification professionnelle, faute d'avoir disposé à seize ou dix-sept ans du temps d'école suffisant. Il sera également ouvert aux chômeurs adultes, et aussi aux salariés des entreprises. Les travailleurs non salariés doivent également pouvoir y prétendre ».

La création d'un tel droit suppose, bien entendu, que l'on établisse un calendrier, que l'on modernise les méthodes pédagogiques, que l'on mette en place un dispositif d'accueil, d'orientation, d'évaluation, une méthodologie opératoire, et que l'on favorise la qualité. Son introduction dans l'entreprise suppose également une négociation avec les partenaires sociaux.

Le Gouvernement annoncera prochainement les mesures adoptées. D'ores et déjà, un important travail a été accompli, à mon initiative et en liaison avec les ministères concernés.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les personnes, notamment les jeunes, dont l'Etat a la responsabilité directe, j'ai l'intention de m'appuyer sur l'ensemble des dispositifs existants - programme jeunes de 800 heures, T.U.C.-formation, stages A.F.P.A. - pour donner rapidement toute son ampleur au crédit-formation.

J'ai déjà indiqué que la mise en place du crédit-formation entreprise nécessitait une large négociation entre les partenaires sociaux ; plus globalement - c'est, là encore, une orientation que souhaite donner le Gouvernement - ne convient-il pas de faire de la formation un enjeu permanent de la négociation sociale ?

M. Charles Bonifay. Très bien !

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. A cet égard, que ce soit au niveau de l'entreprise comme de la branche, le dialogue social doit jouer un rôle déterminant. Je prendrai rapidement des initiatives en ce sens.

La formation professionnelle, compétence de droit commun des régions, appelle aussi la responsabilité directe de plusieurs acteurs : celle de l'Etat, pour les populations hors de l'emploi - jeunes et chômeurs de longue durée ; celle de l'U.N.E.D.I.C., pour les chômeurs indemnisés ; celle des partenaires sociaux, pour la mise en œuvre des mécanismes des lois de 1971 et de 1984 concernant les salariés.

Cela suppose que se retrouvent, autour d'enjeux sociaux majeurs et face à des engagements financiers qui déterminent un marché de plus de 60 milliards de francs, l'Etat, les régions et les partenaires sociaux.

La gestion sociale de la formation professionnelle, même quand elle relève directement des partenaires, intéresse l'Etat, sollicité pour étendre les conventions, pour apporter le sceau de la loi ou des règlements aux délibérations sociales et pour abonder, sur des objectifs précis et évaluables, les enveloppes budgétaires dont disposent les entreprises.

L'Etat n'est pas, ne sera pas un partenaire passif ; il est garant de la qualité des formations dispensées sur les fonds publics dont vous délibérez ; il est aussi responsable, pour sa part, de l'adéquation de l'offre et de la demande. Qui comprendrait qu'un marché de cette ampleur et de ce niveau d'enjeu, décisif pour les individus et leur progression sociale comme pour la modernisation de nos entreprises et leur compétitivité, soit simplement accompagné financièrement par une puissance publique passive et indolente ?

Une autre priorité de l'action engagée par le Gouvernement est constituée - M. Soisson l'a rappelé, il y a quelques instants - par l'apprentissage. A cet égard, la loi, votée l'an dernier, entre progressivement en vigueur.

En ce qui concerne les crédits inscrits dans la loi de finances, nous consommerons à peine, cette année, la moitié des crédits inscrits. En effet, les conseils régionaux, faute parfois d'une véritable mobilisation, ne pourront fournir leur contribution financière et permettre ainsi l'utilisation de l'ensemble des crédits.

En conséquence, le projet de loi de finances initial préparé par le Gouvernement avait prévu la simple reconduction des crédits inscrits dans la loi de finances pour 1988, soit 220 millions de francs pour la modernisation dont 15 millions pour l'investissement.

Au cours de la discussion devant l'Assemblée nationale, le Gouvernement a accepté de prévoir 50 millions de francs pris sur la provision afin d'accompagner le développement de l'apprentissage en milieu industriel.

Je rappelle aussi que, lors de la discussion de la première partie de la loi de finances, l'exonération des cotisations ouvrières à la charge des apprentis employés dans des entreprises de plus de dix salariés a été acceptée par le Gouvernement avec mon plein accord. Cela représente une dépense de 100 millions de francs.

En ce qui concerne plus globalement la participation des régions à l'effort engagé par la nation dans le domaine de la formation professionnelle, vous savez que le Premier ministre a souhaité faire de ce domaine un axe prioritaire pour la négociation des futurs contrats de plan Etat-régions. Le projet de budget prévoit ainsi que les crédits de fonctionnement consacrés aux contrats de plan progressent de 135 millions à 315 millions de francs.

Par ailleurs, la dotation de décentralisation progresse de 9 p. 100 et s'élève à 2 399 millions de francs.

De façon plus générale, qu'il s'agisse des formations financées par l'Etat ou de l'effort important, mais parfois encore insuffisant, accompli par les entreprises - 26 milliards de francs en 1987, soit 2,54 p. 100 de la masse salariale, soit encore 2 milliards de francs de plus chaque année, ce qui est important - l'efficacité de l'investissement public ou privé doit être sensiblement améliorée.

Élever la qualité de la formation constitue un impératif absolu si l'on veut qu'à terme l'essentiel des actions financées par l'Etat conduisent à des formations qualifiantes, reconnues et transférables. Au vu de l'audit auquel j'ai décidé de procéder, je donnerai aux travaux déjà réalisés par mon ministère sur la mise en place d'indicateurs de qualité toute l'ampleur nécessaire.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. Il est indispensable de mettre en place à tous les niveaux, professionnels et géographiques, des moyens de contrôle et d'évaluation des formations offertes, ainsi qu'une claire information des utilisateurs.

M. Gérard Delfau. Bravo !

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. Une politique de labellisation des formations sera mise en œuvre en liaison avec les professionnels publics ou privés. Un comité national d'évaluation des formations sera créé rapidement.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les actions de formation financées par l'Etat, la progression de leur qualité implique, certes, un effort de la part des entreprises, mais également une réforme profonde des pratiques des pouvoirs publics : j'ai l'intention, notamment lors de la mise en place du crédit-formation, de proposer des mesures propres à élever le niveau de la qualité de l'appareil de formation, en particulier par la conclusion de conventions pluriannuelles et l'élévation du coût horaire des formations.

Qu'il s'agisse de la mise en place du crédit-formation ou de l'élévation de la qualité de l'appareil de formation, à côté de l'éducation nationale, je crois que l'A.F.P.A. devra jouer un rôle déterminant.

Je pense, notamment, à l'expérience acquise par l'A.F.P.A. dans le domaine de l'évaluation des bilans, de la qualification des populations les plus difficiles, de l'individualisation et de la modularisation des formations, de la délivrance de diplômes reconnus. Je crois que l'A.F.P.A. est, effectivement, en mesure d'apporter une aide capitale à la mise en place du crédit-formation. J'ajoute qu'avec les Greta elle peut constituer un centre de ressources à la disposition de l'ensemble de l'appareil de formation.

C'est là - j'en suis sûr - un axe de développement nouveau pour un instrument de formation sans équivalent en Europe, et de grande qualité.

Le Gouvernement, conscient du rôle essentiel joué par l'A.F.P.A., notamment en ce qui concerne les formations de niveau V, a décidé d'accroître les capacités de formation en créant cinquante-sept emplois et en prévoyant la transformation de quatre-vingt-douze emplois sous contrat à durée déterminée en emplois à durée indéterminée. Globalement, la subvention de fonctionnement croît de 3,5 p. 100.

Pour l'avenir, je souhaite que l'A.F.P.A. développe son action au service des demandeurs d'emploi et des entreprises, mais également qu'elle réponde davantage encore aux

besoins des économies locales et des régions. Je souhaite aussi qu'une possibilité lui soit ouverte de se développer en direction de l'Europe.

Je tiens à souligner, enfin, que je suis particulièrement attentif à l'évolution du dialogue social entre la direction de l'A.F.P.A. et les représentants du personnel, que les décisions prises en 1986 avaient perturbé.

Telles sont les grandes orientations retenues par le projet de budget pour 1989 de la formation professionnelle. Certes, l'existence d'une provision de près de 4 milliards de francs - M. Soisson l'a rappelé - rend plus difficile la lecture du projet qui vous est soumis. Vous comprendrez qu'à son arrivée le Gouvernement ait souhaité reprendre, sur un point aussi capital, les arbitrages déjà rendus.

Le plan pour l'emploi présenté par M. le Premier ministre le 14 septembre 1988 - dont M. Soisson a rappelé à l'instant le contenu - indique clairement l'utilisation de la grande majorité des crédits inscrits et ramène la provision à un montant plus traditionnel d'environ 1,5 milliard de francs.

Pour ce qui est du seul secteur de la formation professionnelle, plusieurs décisions ont été prises : le passage de 800 heures de formation en moyenne pour les 110 000 stages jeunes au lieu de 550 heures, soit un coût de 776 millions de francs ; la création de 40 000 stages à durée moyenne de 600 heures pour la formation des T.U.C. n'ayant pas atteint le niveau V, qui était une de mes priorités, ce qui représente une dépense de 396 millions de francs, l'Etat prenant en charge les trois quarts du coût des formations ; la création de 40 000 places de stages destinées aux chômeurs récemment licenciés, pour 426 millions de francs.

Le coût de ces mesures concernant directement la formation s'élève à plus de 2 milliards de francs, auxquels s'ajoute la provision de 200 millions de francs déjà affectée aux contrats de plan portant sur la formation et l'emploi.

Ainsi que le déclarait voilà quelques jours le Président de la République, « l'idéal démocratique de Condorcet reste à refaire ». Et il ajoutait : « C'est pourquoi j'ai proposé aux Français la création d'un nouveau droit, le crédit-formation, et j'ai demandé au Gouvernement d'aller vite en besogne. Je souhaite que ce droit soit une chance renouvelée de formation professionnelle et sociale, et contribue à une meilleure qualification de la population, donc de notre économie et de notre pays. »

Le budget que je vous présente permet d'engager, nous semble-t-il, l'action indispensable pour que soit mise en place une véritable seconde chance. Il a de l'ambition, mais aussi les moyens de son ambition. C'est pourquoi j'espère que, par votre vote, vous nous donnerez les moyens de l'action. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. René Monory, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, je renoue aujourd'hui avec le Sénat, que j'avais abandonné pour un temps relativement restreint. Je dois à la gentillesse d'un de mes collègues, M. Mossion, d'être revenu à la commission des finances. Il m'a proposé spontanément de le remplacer et j'ai donc pris ce rapport en « cours de route ». Aussi, n'ai-je sans doute pas pu le travailler autant que je l'aurais souhaité.

Monsieur le ministre, je vais vous faire une confiance qui va vous faire plaisir, ce qui n'exclura pas les critiques que je serai conduit, ensuite, à formuler : je pense que deux budgets seront prioritaires dans les dix prochaines années, celui de l'éducation nationale - je ne dis pas cela parce que j'ai exercé des responsabilités dans ce secteur ; je l'affirme parce que je crois profondément que l'éducation représente un défi - et le vôtre, car j'estime qu'un pays développé comme le nôtre ne peut se contenter de la situation actuelle.

Je ne cherche pas à vous culpabiliser, vous en particulier ; ce serait trop facile. En effet, la situation actuelle découle du fait que, dans ce pays, on ne travaille pas suffisamment dans le temps. Elle est le résultat d'une succession de mesures.

Une comparaison - c'est ce qui m'inquiète - avec les autres pays développés le montre : nous sommes le mauvais élève de la classe. En effet, nous avons tous connu les mêmes transformations de la société, la même modification des

emplois, mais je suis persuadé que nos partenaires les plus développés de l'O.C.D.E. ont adopté des mesures et ont eu des réponses beaucoup plus adaptées que les nôtres.

Au cours des dix dernières années - je ne fais pas de procès politique, ce n'est pas mon rôle à cette tribune - nous avons ajouté des rustines tous les ans, sans jamais traiter le mal à la racine ; je pourrais citer un certain nombre de chiffres qui le prouvent. Nous n'avons jamais eu le courage de choisir entre la politique d'assistance et la politique de promotion.

L'emploi, la formation professionnelle, c'est, avant tout, un état d'esprit. Le conseil général de mon département a organisé « L'Aventure des métiers ». En cinq jours, 20 000 à 25 000 jeunes se sont rendus à cette manifestation qui a eu lieu à Strasbourg l'année dernière, à la Villette voilà deux ans. Ces jeunes, avec lesquels j'ai dialogué, s'interrogeaient sur l'avenir.

Pardonnez-moi de le dire - cela ne concerne ni le Sénat ni les membres du Gouvernement qui sont présents - je ne suis pas sûr que le monde politique ait toujours le courage de poser les vrais problèmes en termes d'avenir. On agit au jour le jour, année après année.

Monsieur le ministre, il n'y a pas très longtemps que vous êtes entré au Gouvernement, vous prenez une suite. Vous avez énuméré à la tribune une dizaine de mesures. On pourrait les comparer à celles qui ont été prises avant vous et l'on verrait qu'elles se ressemblent beaucoup. Tout cela ne me paraît pas cohérent, face aux défis que nous avons à surmonter.

Je le répète, c'est une question d'état d'esprit. Des choix sont à faire, qui sont difficiles, car les choix d'avenir sont souvent en contradiction avec les intérêts électoraux immédiats. Or, on n'a pas toujours la volonté de dépasser ce que les électeurs demandent pour dégager des solutions définitives.

Je ne crois pas beaucoup - pardonnez-moi de le dire - à la méthode qui consiste à vouloir tout gérer par le consensus. En effet, le consensus, c'est le plus petit dénominateur commun : si vous voulez obtenir l'accord de tout le monde avant de faire quoi que ce soit, vous êtes sûr de ne rien faire du tout ! Quand j'entends que la méthode Rocard est fondée sur le consensus, je me dis que la société est mal partie, ou, du moins, qu'elle est partie vers le conservatisme. J'ai l'impression d'être approuvé sur ce point par mon ami M. Jean-Pierre Fourcade.

Il faut parfois violer la société, sinon ce n'est pas la peine d'être élu et d'avoir des responsabilités. Il n'est pas toujours facile, certes, de traiter les problèmes au fond, mais je suis intimement convaincu que nous pouvons faire mieux.

Le Sénat est une maison sérieuse ; je la connais bien et si je l'ai quittée quelquefois, j'ai toujours voulu y revenir. Je me propose donc, avec mes collègues de la commission des finances et de la commission des affaires sociales, de tout « mettre à plat » au cours de l'intersession. Le travail fait par le Sénat est réputé sérieux et j'espère que nous saurons le prouver une fois de plus. Je suis convaincu que nous accumulons depuis dix ans une succession de mesures qui coûtent cher et qui ne servent plus à rien. Nous vous proposerons des solutions ; il vous appartiendra de les retenir ou non.

J'ai tenté, avec mes collègues du conseil général, d'opérer ces choix dans mon département. Stabiliser l'aide sociale, ce n'est pas être conservateur, c'est être lucide. Comme on ne peut pas tout faire, sous peine d'échouer, il faut choisir entre l'aide sociale et la promotion de la formation et de l'investissement.

La meilleure aide sociale, c'est la création d'emplois. Quand je crée, dans mon département, en une seule année, 1 600 emplois nets, ce sont 160 millions de francs de salaires et de charges qui tombent dans son escarcelle. C'est ce que l'Etat a à donner en moins à la sécurité sociale pour compenser les insuffisances. Quand on sait que le budget d'aide sociale dans un département comme le mien s'élève à quelque 300 millions de francs, 160 millions de francs de salaires et de charges dans une même année sont dix fois plus efficaces que les 5 p. 100 ou 10 p. 100 d'aide sociale supplémentaires que l'on pourrait y inscrire.

Pardonnez-moi de parler de mon département, mais, après tout, la décentralisation est faite pour cela. Il faut être plus efficace à l'échelon national, car on parle beaucoup des décisions qui y sont prises, mais, finalement, elles ne donnent pas de grands résultats très efficaces.

Je le disais à l'instant, on n'est pas toujours très courageux lorsque l'on exerce des responsabilités. Lorsqu'on arrive, on veut innover, on veut être meilleur que son prédécesseur, mais, en général, on n'annule pas pour autant les dispositions antérieures, car ce n'est pas très bon électoralement parlant. Ainsi, on additionne un certain nombre de mesures qui, parfois, se télescopent et n'ont pas toujours l'efficacité requise. Le Sénat pourra sans doute, dans ce domaine, vous proposer des solutions plus efficaces.

Vous avez parlé tout à l'heure d'évolution. C'est la confirmation de ce que je pense. Un ministre est toujours heureux de pouvoir s'approprier les bons résultats du moment. En effet, vous savez bien qu'il n'y a pas de résultats spontanés ; ils sont la conséquence du travail des autres. Ainsi vos successeurs pourront-ils également prendre à leur compte les résultats de votre politique, du moins je le souhaite. Or la situation est relativement bonne.

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Merci !

M. René Monory, rapporteur spécial. Ne me faites pas dire ce que je n'ai pas dit ! La situation est relativement moins mauvaise, parce que l'évolution générale est moins défavorable. Quelles en sont les raisons ? C'est l'efficacité du ministre des finances de l'époque, M. Balladur, qui se traduit aujourd'hui dans votre budget. Ainsi, les 120 000 emplois créés entre mars 1987 et mars 1988 sont-ils la conséquence de la promotion économique, de la liberté que l'on a rendue aux entreprises et de l'allègement des charges.

Vous profitez aujourd'hui de ces bons résultats dont le Gouvernement - notamment le Premier ministre, maladroitement, a voulu atténuer la portée en annonçant la perspective de 250 000 chômeurs supplémentaires à la fin de l'année. Vous saviez bien que ce n'était pas vrai. D'ailleurs, l'*Événement du jeudi* vous a « épinglé » en disant que vous n'aviez pas tout compté, que 50 000 stages étaient encore en cours et qu'il restait une provision disponible de 2 500 000 francs. On savait bien à l'époque que, quel que soit le Gouvernement, on n'allait pas subitement arrêter les stages. C'était, en quelque sorte, un effet d'avance qui n'entraîne pas tout à fait dans le « parler vrai » qu'on évoque beaucoup et dont on est un peu saturé.

Cette présentation n'est peut-être pas la meilleure.

Nous assistons à une stabilisation du chômage. Il ne faut pas oublier que les ministres qui m'ont précédé et moi-même, nous avons beaucoup insisté sur la nécessité d'élever le niveau de culture générale en France et de poursuivre la scolarisation au-delà de seize ans.

En 1988, j'ai mis en place 250 classes préparatoires au B.T.S. en France. Elles concernent beaucoup de jeunes.

Depuis trois ans, le maintien de jeunes dans le système scolaire a contribué à stabiliser le chômage. On a compté ainsi 60 000 à 70 000 jeunes de plus dans les lycées. Cette année, on en compte 100 000 de plus. Je souhaite que cette situation puisse durer, mais cela nécessitera des moyens et probablement, là aussi, un plan.

Je ne rappellerai pas les chiffres que vous avez cités. Certaines mesures que vous avez présentées sont bonnes, mais il y a encore sûrement beaucoup à faire dans d'autres domaines pour supporter la comparaison avec les autres pays.

Le volet essentiel est la formation. Au cours des dix prochaines années, le marché le plus important, celui qui connaîtra la plus grande évolution, c'est le marché de la formation continue. Ne croyez pas que l'Etat sera capable de faire tout lui-même. Il faudra que les entreprises se sensibilisent à cet objectif et qu'on leur donne des moyens supplémentaires.

Je ne crois pas du tout que le déplaçonnement des cotisations d'allocations familiales soit une très bonne mesure. J'ai indiqué qu'elle était digne d'un pays en voie de développement. L'accroissement de la charge sera supporté par les hauts salaires, ce qui aura pour effet de chasser les entreprises de pointe dans les autres pays de la C.E.E. Rappelez-vous bien, monsieur le secrétaire d'Etat, ce que je vous dis, car c'est très important.

Si vous atténuez cette mesure - la commission des finances a d'ailleurs fait voter un amendement à ce sujet - par l'octroi de crédits supplémentaires au titre de la formation aux entre-

prises de haut niveau, je suis persuadé que le malaise s'estompera, mais c'est une mauvaise mesure. Je dis ce que je pense.

Le fait d'avoir voulu, coûte que coûte, charger les hauts salaires, c'est, à mon avis, une décision maladroite. Je suis en contact actuellement avec des entreprises de haut niveau et je puis vous dire que certaines d'entre elles maintenant hésitent à s'implanter en France et préféreraient s'installer en République fédérale d'Allemagne, en Irlande, en Italie, en Espagne ou ailleurs.

Réfléchissez bien, des mesures qui paraissent, au premier abord, bénéfiques peuvent se révéler dissuasives.

Vous savez que certaines entreprises de pointe consacrent 10 p. 100 de leur salaire à la formation. Malheureusement, les entreprises qui consacrent le moins d'argent à la formation sont souvent celles qui ont des efforts de restructuration à faire.

Cette mesure partait d'un bon sentiment. On voulait alléger la charge des entreprises les moins performantes. Mais, en fait, il s'agit d'une mesure suicidaire à terme. C'est pourquoi j'avais demandé à la commission des finances de tenter par un amendement d'atténuer les mauvais effets de cette mesure.

Je voudrais seulement souligner que la présentation de votre budget n'est pas très claire. Elle ne facilite pas le travail du rapporteur de la commission des finances. Les comparaisons sont difficiles. Alors, nous avons procédé à un autre classement. Nous en avons parlé avec vos collaborateurs et vous n'en avez pas été choqué.

Je rappellerai qu'en quatorze ans, dans la globalité des dépenses publiques pour l'emploi, la part consacrée à la formation professionnelle est passée de 56 p. 100 à 25 p. 100. Voilà une diminution qui, à mon avis, est très préoccupante. L'assistance n'a jamais créé d'emplois. Loin de moi l'idée de penser qu'on va laisser les gens qui sont sur le bord de la route. Tel n'est pas du tout le sens de mon propos.

Je pense qu'il y a beaucoup plus de personnes qu'on n'imagine qui sont capables de monter d'un cran dans la hiérarchie.

Où sont les emplois aujourd'hui ? Je citerai l'exemple du secteur automobile. En cinq ans, 40 p. 100 des emplois ont disparu, avec ou sans bruit, dans ce secteur et la production, dans le même temps, a progressé de 40 p. 100. Les emplois sont-ils en amont ? Des systèmes automatiques ont remplacé, dans la plupart des cas, les hommes qui détenaient ces emplois. Il faut faire un grand effort pour leur formation, car, je le répète, certains, pas tous, sont capables de monter dans la hiérarchie.

C'est la raison pour laquelle la diminution relative des dépenses en faveur de la formation professionnelle est, là aussi, une évolution digne d'un pays en voie de développement.

Nous avons fait une comparaison entre les pays de l'O.C.D.E. Dans notre pays, 3,07 p. 100 du P.I.B. sont consacrés aux dépenses publiques pour l'emploi, alors que la République fédérale d'Allemagne y consacre 2,24 p. 100 - elle a moins de chômeurs que nous - le Royaume-Uni 2,57 p. 100 - actuellement en progression après beaucoup de difficultés - l'Italie 1,27 p. 100. Une grande part de ces crédits - 75 p. 100 - sont consacrés, je le répète, à l'assistance plutôt qu'à la promotion.

Il faudrait aussi essayer de se projeter dans l'avenir. Il est extraordinaire de penser que, dans une matière si difficile, si fragile, on continue à travailler au jour le jour. Si vous voulez d'ici à l'an 2000, compte tenu de notre population et de la scolarisation, faire face à un niveau raisonnable de 7,5 p. 100 de chômage, il faudra créer plus de 100 000 emplois nets tous les ans. Cela ne peut se faire qu'avec un plan. Je souhaite que l'on fasse beaucoup d'efforts dans le sens de la clarification.

Les crédits de projet de budget augmentent de 12,32 p. 100. Nous avons essayé, mes collaborateurs et moi-même, de faire une présentation plus simple que celle que vous nous donnez en divisant les crédits en trois catégories ; les moyens, les allocations et les interventions.

Les moyens représentent 7 430 millions de francs, les allocations 31 470 millions de francs et les interventions 44 890 millions de francs.

En ce qui concerne les services extérieurs, vous avez évoqué l'A.N.P.E. C'est l'élu local qui parle. On a eu beaucoup de difficultés à travailler avec l'A.N.P.E. On a voulu

passer des conventions. Nous sommes prêts à aider les demandeurs d'emploi. Nous avons demandé les listes nominatives, mais nous ne les avons pas obtenues. Il semble qu'on assiste à une amélioration depuis quelque temps. Je souhaite qu'elle se poursuive.

Il y a un effort tout à fait important à faire dans ce domaine. Je suis convaincu que nous pourrions mieux traiter ce problème à l'échelon communal, départemental et régional.

En ce qui concerne l'A.F.P.A., presque toutes les régions ont passé des accords. Je suis convaincu qu'il faut agir, là aussi, avec plus de souplesse. Certaines formations seulement répondent à nos besoins.

Sur trente stagiaires, par exemple, seulement trois ou quatre sont embauchés. Plus d'une vingtaine attendent un an parfois qu'un nouveau stage leur soit donné dans un autre métier.

Il faut s'adapter. Certains départements essaient d'évoluer, mais pas tous. Je souhaite qu'au niveau départemental et régional l'A.F.P.A. dispose d'une plus grande souplesse.

La plupart du temps, le niveau de formation continue est encore trop bas. Parmi les emplois qui se créeront demain, au moins 50 p. 100, sinon plus, le seront dans les métiers des techniques de l'information.

Quand on installe un robot sur une chaîne automobile, il s'agit de techniques de l'information. En effet, une information est transmise à une machine, qui ensuite exécute le travail. Je considère que, dans ce domaine - cela coûte cher, car du matériel doit être mis en place - on n'a pas assez d'ambition pour l'A.F.P.A., lorsqu'il s'agit de préparer une telle évolution. Cela est vrai sans doute pour l'éducation nationale, mais le problème est différent. Je souhaite donc qu'il y ait une adaptation permanente à nos besoins.

En ce qui concerne les allocations - ce que l'on appelle « les dépenses passives » - là aussi, vous subissez - mais ce n'est pas votre faute - le poids du passé. Il s'agit d'une accumulation, comme je le disais tout à l'heure. Il faudra procéder à une remise en cause du système dans l'avenir, même si ce n'est pas très populaire.

S'agissant des centres d'aide par le travail, les C.A.T., vous avez créé des postes. L'Assemblée nationale en a même augmenté le nombre. Je m'en réjouis. C'est un vrai problème. Mais, amendement ou pas, il s'agit d'une question de crédits.

De nombreux I.M.P. ou I.M.E. ont été créés en France. Des projets ont été faits, qui, à mon avis, ne correspondaient pas aux besoins. Un projet de l'administration, à coûté de 15 millions à 20 millions de francs, alors que mon département a créé un C.A.T. qui a coûté environ 3 500 000 francs pour recevoir quarante-cinq adultes. On a réglé notre problème au niveau local, mais il est loin d'être résolu en général au plan départemental et national. Ce problème ne sera pas réglé tant que vous ne déciderez pas d'attribuer à ce secteur une dotation budgétaire beaucoup plus importante.

C'est un problème social dramatique, aussi bien pour les jeunes que pour les familles. Ou l'on place ces garçons ou ces filles dans des hôpitaux ou dans des lieux où ils ne sont pas à leur place, ou ils sont chez eux.

Je voulais attirer votre attention sur ce problème crucial. Vous créez, je crois, 1 830 places supplémentaires contre les 66 000 qui existent déjà. A mon avis, les besoins, en France, aujourd'hui, sont de l'ordre de 25 000 à 30 000 places. Vous voyez le défi que vous aurez à relever dans ce domaine. J'y attache une très grande importance.

Les interventions représentent un poste essentiel de votre budget ; 45 milliards de francs environ leur sont consacrés, c'est-à-dire 54 p. 100 des crédits, ce qui est important. Nous éprouvons deux inquiétudes à cet égard.

D'abord, dans ce domaine, la présentation n'est pas claire. Je souhaiterais peut-être, après le débat budgétaire, que vous nous proposiez une autre présentation sur ces interventions parce que nous avons du mal, malgré nos efforts, à nous y reconnaître.

En matière de formation, vos chiffres sont un peu différents des nôtres. Nous, nous avons noté une progression de 6 p. 100 par rapport à 1988.

Pour le programme national de formation professionnelle, le sous-total des actions n'est pas bien précisé. Dans ce domaine - c'est le rôle du rapporteur spécial de vous le dire

- il serait bon que vous amélioriez la présentation. Il s'agit d'un point important de promotion auquel nous sommes tout à fait attachés.

S'agissant de l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, on s'aperçoit, sans pour autant remettre en cause l'utilité de ces aides, que, au bout de trois ans, sur deux entreprises aidées, une a disparu. C'est un peu le lot général des créations d'entreprises. Cependant, les autres créations d'entreprises ne bénéficient pas des mêmes aides. Peut-être serait-il bon, là aussi, de revoir l'efficacité du système.

Pour ce qui est de la mesure de la gestion des effectifs, on constate une petite diminution. Je souhaite que cette diminution soit encore plus importante. Cela signifiera, entre autres, que les licenciements économiques sont en baisse. Je pense que cette baisse devrait se poursuivre dans les prochaines années.

En ce qui concerne les mesures en faveur de l'insertion et du reclassement, je formulerai enfin la même remarque que la commission des affaires sociales. Il ne semble pas très sain, au rapporteur spécial de la commission des finances que je suis, de voir des provisions de 4 milliards de francs non affectées. Dans ces conditions, le contrôle parlementaire ne peut pas bien s'exercer. Vous avez noté tout à l'heure que vos prédécesseurs procédaient de même, bien que dans de moins grandes proportions, et ce n'est pas pour autant que je les approuvais.

Je ne sais pas comment vous vous débrouillez au ministère du travail car, lorsque j'étais au ministère de l'éducation nationale, je n'ai jamais eu de sommes non affectées dont je pouvais disposer tout au long de l'année. Les crédits étaient inscrits ligne par ligne. Je comprends parfaitement l'existence de crédits évaluatifs. Ils peuvent être ajustés. Mais quant à avoir des provisions non affectées dont on peut disposer pour telle ou telle action, c'est autre chose ! Vous êtes un ministre heureux.

J'ai été ministre plusieurs fois dans ma vie et je sais bien ce que cela représente que d'avoir 4 milliards de francs dans sa caisse. Evidemment, une certaine contrainte pèse sur l'emploi de ces 4 milliards de francs, mais, quand même, vous rendez-vous compte du poids politique du ministre qui peut déplacer 100 millions, 200 millions de francs comme il le souhaite ? Il trouvera toujours une explication pour cela. Le ministre n'est pas idiot ; il est intelligent. Je ne sais pas ce que pense l'ancien ministre des finances Jean-Pierre Fourcade de cette procédure...

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. C'est contraire à la notion de budget.

M. René Monory, rapporteur spécial. Je me demande à quoi je peux servir, en tant que rapporteur de la commission des finances, quand vous me dites : « J'ai 4 milliards de francs dans ma poche, je ne sais pas ce que je vais en faire ».

C'est la raison pour laquelle j'approuve l'amendement déposé par la commission des affaires sociales car il est indicatif de son mécontentement. J'ai exprimé le mien en commission des finances, et je n'ai pas senti mes collègues le désapprouver. Je souhaite qu'à l'avenir, même si vos prédécesseurs ont agi de la sorte, vous ne poursuiviez pas dans cette voie qui n'est pas orthodoxe pour les deux anciens ministres des finances que nous sommes en particulier, et pour le Sénat en général.

En conclusion - j'ai peut-être déjà consommé mon temps de parole, monsieur le président, mais j'ai quelque excuse parce que c'est la première fois que j'interviens à nouveau devant le Sénat - je dirai que ce qui me gêne finalement dans ce ministère, c'est qu'il soit « tiré » par les affaires sociales et non par l'économie. A la limite, - sans vouloir diminuer votre fonction - je préférerais vous voir ministre délégué auprès du ministre de l'économie. Ce n'est pas vous, monsieur le ministre, mais c'est le système que je mets en cause.

La réponse à nos problèmes est économique et non pas sociale, il faut avoir le courage de le dire et d'en tirer les conséquences. C'est pourquoi je souhaite que l'on remette un certain nombre de choses d'aplomb.

Je ferai dans mon département la démonstration que, si l'on fait ce choix, on crée des emplois et que si on ne le fait pas on ne peut que continuer à « arroser » une fois de plus.

Evidemment, il faut faire la part des choses : il y a certes des gens pour lesquels il n'est pas question de réduire l'aide qu'on leur apporte parce qu'ils ne pourront sans doute jamais se débrouiller seuls ; mais il en est d'autres qu'il faut aider à retrouver leur dignité. Or, selon moi, ce n'est pas du tout la philosophie qui anime actuellement le ministère du travail.

Par ailleurs, vous n'aurez aucune chance, ni vous ni vos successeurs, de sortir de la situation actuelle si vous n'établissez pas un plan. Moi, j'en ai élaboré un à l'éducation nationale ; c'était la première fois que cela se faisait ! Quand il s'agit de former des jeunes et de les amener à aborder dans de bonnes conditions la compétition internationale, il est inconcevable de travailler sans plan. Tout le monde m'a critiqué pour mon plan ; beaucoup l'ont désapprouvé. Néanmoins, aujourd'hui il n'est pas un syndicat qui ne s'y réfère. Je ne dis pas que ce plan est la panacée et qu'il ne contient pas d'erreur : il y en a nécessairement dans une projection à dix ans ! Mais j'observe qu'un certain nombre de mesures qui ont été prises par mon successeur l'ont été à partir de mon plan.

Si vous ne faites pas un plan pour le travail et la formation professionnelle, avec des objectifs sur cinq ans ou sur dix ans, vous ne vous en sortirez pas ! Vous continuerez à empiler les mesures successives, qu'il est toujours intéressant d'énumérer à la tribune, mais qui ne sauraient résoudre à terme les véritables problèmes de notre société. Or, dans les dix ans qui viennent, 5 millions d'emplois peu ou pas qualifiés vont disparaître.

C'est la raison pour laquelle votre mesure relative aux charges sociales, pardonnez-moi de vous le dire, est complètement « à côté de la plaque », car vous pourriez demain supprimer toutes les charges sur les emplois non qualifiés, le volume d'emploi ne se maintiendrait quand même pas. En effet, la société est telle qu'il faut élever le niveau de formation des gens.

Je me suis rendu en Corée voilà un mois. Ce pays connaît un boom extraordinaire. Ce qui m'a frappé, c'est qu'il ne s'agit pas de nous rattraper quel boom économique. Ce pays est en train de nous rattraper et peut-être même de nous dépasser dans le domaine de la formation, en particulier de la formation continue. Quand on parle de formation, on pense à l'éducation nationale. J'attache, pour ma part, autant d'importance à la formation continue qu'à la formation initiale. L'objectif de cette dernière est d'augmenter la culture générale. Celui de la formation continue est de faciliter la spécialisation dans tel ou tel domaine. Telle est la raison pour laquelle l'entreprise doit être de plus en plus impliquée.

Monsieur le ministre, je le répète, sans plan pour l'emploi et pour le travail dans notre pays, vous ne vous en sortirez pas compte tenu des défis européens, de la concurrence internationale et de l'élévation de la formation continue. En tant que financier, je vous recommande de réfléchir à cette question. Si le Sénat se penche sur la remise à plat de votre budget, j'essaierai personnellement d'introduire cette notion de plan qui me paraît tout à fait importante pour remettre en cause les habitudes et les réflexes.

C'est aussi une question d'état d'esprit. Un pays dynamique c'est un pays qui croît. Lorsque les gens adoptent intellectuellement une position dynamique et non leucémique, ils sont différents. Leur efficacité alors devient très grande. L'assistance permanente et constamment augmentée nous met dans un état leucémique. On attend tout de l'Etat. Or ce n'est pas cela la réponse. C'est pourquoi je souhaiterais que vous remettiez rapidement en cause ces systèmes de travail.

Enfin, l'Europe est là, à nos portes. Vous le savez, je suis depuis trente ans un Européen convaincu. Il y a eu des hauts et des bas mais nous sommes arrivés aujourd'hui à un stade où l'on ne peut plus faire abstraction de l'Europe.

Monsieur le ministre, nous avons parlé des charges et des salaires ; il est d'autres aspects, notamment des aspects financiers, que je n'évoquerai pas. Mais méfiez-vous, il reste un certain nombre d'éléments qui ne sont pas en mesure de répondre aux défis de l'Europe et qui peuvent, d'une certaine manière, contribuer au transfert des entreprises, des activités, des richesses vers d'autres pays !

Si nous avons réussi dans le domaine de l'emploi - ce n'est pas vous qui êtes en cause mais la politique générale de l'emploi - cela se saurait. Cela veut donc dire que nous ne

sommes pas bons, que nous ne sommes pas performants et qu'il est possible d'améliorer notre système ; je le souhaite profondément.

C'est donc au bénéfice du doute, monsieur le ministre, parce que vous arrivez et que vous vous trouvez dans une autre ambiance que celle que vous connaissiez par le passé, parce qu'il vous faut le temps de vous adapter à vos nouvelles fonctions et à vos nouvelles alliances, que la commission des finances demandera au Sénat d'approuver votre budget, à condition que, dans les prochains mois, un dialogue puisse s'instaurer sur les points que je viens d'évoquer. *(Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.)*

M. le président. La joie que nous avons à vous retrouver, monsieur Monory, m'a entraîné dans les chemins de la faiblesse et de l'indulgence, mais, messieurs les rapporteurs pour avis, je n'aurai pas les mêmes pour vous, je vous en prévient. *(Sourires.)*

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

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (travail et emploi). Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission des finances vient de nous présenter le budget du travail et de l'emploi pour 1989. Il est bien doté. Aussi a-t-elle recommandé au Sénat d'émettre un vote favorable sur ces crédits.

Le rôle de la commission des affaires sociales n'est pas d'analyser dans le détail toutes les sommes figurant au budget. En revanche, son devoir est de porter une appréciation critique sur les objectifs du Gouvernement et les moyens mis en œuvre pour les atteindre. Votre commission approuve l'essentiel des actions entreprises d'autant qu'il s'agit plutôt de poursuivre l'œuvre du précédent gouvernement que d'innover. Il n'y a pas eu changement de cap mais continuité.

Certes, vous avez désiré améliorer certains dispositifs comme les S.I.V.P. ou les T.U.C. et cela est bien normal. Chacun souhaite l'efficacité maximale des mesures destinées aux jeunes. Il est probable que d'autres améliorations seront nécessaires et chacun y soucrit.

Mais dans quel contexte allez-vous évoluer ? Vous avez eu la chance, monsieur le ministre, d'hériter d'une économie en bon état de marche dans une conjoncture internationale favorable et où, pour la première fois, des indicateurs qui étaient au rouge depuis des années ont peu à peu changé à la suite de la politique qui a été menée de mars 1986 à mai 1988 et souvent en relation directe avec cette politique. M. Monory l'a rappelé il y a un instant dans une très large fresque bien argumentée. Vous êtes, comme nous-mêmes, les héritiers d'un legs collectif qu'il convient de faire fructifier et qui, bien entendu, influence directement les résultats.

Vous devez à la providence des classes d'âge nombreuses : il s'agit là d'une chance, et non, comme on l'entend dire fréquemment, d'une cause du chômage. C'est une occasion à saisir, une richesse humaine à valoriser. Tous ces atouts, monsieur le ministre, vous ne devez pas les gâcher. Je sais bien que vous en êtes conscient.

Quels sont les objectifs du Gouvernement ? Leur modestie vous permettra, je l'espère, de ne pas nous décevoir. N'avez-vous pas affirmé que votre ambition était d'éviter une augmentation du nombre de chômeurs supérieure à 150 000 unités en 1989 ? Mais votre phrase n'a pas fait sourire car l'ampleur du chômage interdit de tourner en dérision une telle formule.

Il est encore un peu tôt pour juger si votre action vous mettra en mesure de faire reculer le chômage et d'améliorer la qualité des formations mais, au vu de quelques faits, votre commission des affaires sociales est conduite à formuler, à l'égard de votre politique, un jugement réservé tant il est vrai qu'éléments positifs et négatifs se mêlent.

Vous avez affirmé vouloir redonner la priorité aux mesures actives de lutte en faveur de l'emploi plutôt qu'aux mesures passives d'indemnisation du chômage.

Le président de la commission des affaires sociales, M. Fourcade, l'a rappelé dans son intervention au début de l'examen de la loi de finances. Le rapport entre les mesures actives et passives est de un à trois en France, alors que ces deux actions recueillent des crédits équivalents en République fédérale d'Allemagne, et que les mesures actives reçoivent des crédits très supérieurs à ceux des mesures passives en Suède. Nous approuvons le développement des mesures actives.

Mais, tout aussitôt, notre jugement positif est tempéré par le peu d'attention que vous avez récemment témoigné à l'égard de secteurs dynamiques de l'économie.

Je ne reprendrai pas ici mon intervention lors de la discussion générale du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, le 15 novembre dernier. Je déplorerai simplement que vous ayez décidé de plafonner, sans simulation préalable ni concertation, les cotisations d'allocations familiales risquant ainsi de placer nos entreprises de pointe - M. Monory l'a excellemment démontré et je l'approuve totalement - les professions libérales et le secteur de la production artistique dans une situation plus défavorable que celle de leurs concurrents ou homologues étrangers.

L'amendement présenté par Mme Hélène Missoffe, au nom de la commission des affaires sociales, a été très largement approuvé par le Sénat. Permettez-moi d'espérer que vous aurez en mémoire nos arguments lors de la discussion de ce projet devant l'Assemblée nationale après-demain. Croyez-moi, monsieur le ministre, l'article 2 tel qu'il a été adopté par le Sénat est raisonnable et réaliste. Il peut constituer un point d'équilibre.

Loin de s'opposer à vos initiatives, le Sénat, dans le même projet de loi, a approuvé l'idée des contrats de retour à l'emploi ; chacun peut s'en féliciter, me semble-t-il, et souhaiter que l'expérience réussisse.

Cependant, à nouveau, vous avez chassé la bonne impression produite par cette innovation pour, dans le même texte, refuser d'étendre aux professions libérales l'exonération des charges sociales patronales liées à l'embauche d'un premier salarié. Vous affirmez vouloir réactiver l'emploi, mais vous vous méfiez de certains employeurs. Y aurait-il de mauvaises créations d'emplois ? On est tenu de s'interroger.

Par ailleurs, votre réalisme est salué quand vous affirmez qu'il n'est pas question de rétablir l'autorisation administrative de licenciement. Toutefois, vous avez précisé devant notre commission que « les conditions actuelles de mise en œuvre des licenciements économiques ne sont pas toujours satisfaisantes. Il y a donc matière à discussion. La difficulté, c'est que personne ne veut prendre l'initiative de l'engager. » Si j'ai bien compris, vous prendrez cette initiative et nous souhaitons, nous, en connaître davantage.

En effet, vous avez conclu en indiquant que vous comptiez convaincre les partenaires sociaux de l'utilité de cette discussion et que vous souhaitiez présenter un projet de loi à la session de printemps.

Qu'attendre de cette réflexion ? N'y a-t-il pas ambiguïté du propos ?

Je n'insisterai pas sur ce que je considère comme une absence de politique salariale, après avoir vu le Gouvernement céder au coup par coup à des grèves menées par des coordinations - paraît-il - apolitiques. A cet égard, monsieur le ministre, pourquoi ne pas s'interroger sur les causes profondes de l'effacement du rôle des syndicats ?

Pourquoi refuser de voir que leur politisation est la première cause de la désaffection dont ils sont l'objet ? Pourquoi ne pas reconnaître que l'absence de vrais dialogues, constructifs au sein de l'entreprise, est un danger permanent ? Et pourquoi alors, si vous répondiez à ces questions, ne pas prendre les mesures, là-aussi, qui s'imposent ?

Par ailleurs, vous avez souhaité procéder à une évaluation générale de tout le système de formation. La commission des affaires sociales a approuvé ce souci d'efficacité.

Toutefois, je vous interroge : davantage de formation mais pour quel métier ? Ni devant la commission ni devant l'Assemblée nationale, vous n'avez très clairement indiqué la direction dans laquelle il était souhaitable d'orienter les dispositifs de formation.

Voilà un instant, vous avez tenu à la tribune un propos qui m'a surpris : « adapter l'emploi à la formation ». Cela reviendrait encore à former des plombiers, des installateurs de sanitaires se servant de matériaux comme le plomb alors qu'actuellement 99 p. 100 des installations utilisent le plastique.

Il faut adapter la formation à la demande des entreprises et, par extension, à la demande du marché. C'est une des grandes difficultés de notre pays. M. Monory ne m'en voudra pas de le dire, l'appareil de formation est trop lourd, trop imposant, trop rigide pour s'adapter. C'est ainsi que certaines formations sont maintenues parce que des enseignants

proches de la retraite ne sont plus reconvertibles. Il n'est que temps que les formations techniques, en particulier, soient décentralisées pour s'adapter au marché. Même si ce rapport n'est pas le mien, même si vous n'êtes pas le ministre de l'éducation nationale, j'ai cru bon d'insister sur ce point qui est né dans mon esprit en écho à vos propos.

Vous avez aussi parlé de l'aide, qui serait totalement maintenue, aux initiatives locales. Vous n'ignorez pas que la région Franche-Comté, sous l'impulsion de son regretté président, Edgar Faure, a été un laboratoire d'idées sur l'emploi. (M. le ministre sourit.) Je vous vois sourire, monsieur le ministre, vous vous attendiez sans doute à ce propos de ma part. Vous n'ignorez rien des difficultés que rencontrent nos innovations face à la rigidité des administrations. Je vous demande une fois encore solennellement de cette tribune, monsieur le ministre, de nous aider à résoudre nos problèmes, faute de quoi c'est toute l'initiative décentralisée, toute la richesse venant du terrain qui sera découragée et gelée, je le crains.

Quoi qu'il en soit, nous souscrivons tellement à votre idée d'évaluation, que la commission des affaires sociales propose aujourd'hui au Sénat d'adopter un amendement consistant à prélever sur la provision de près de quatre milliards de francs figurant au titre IV de l'état B, au chapitre 44-77, une somme de trois millions de francs afin de vous inciter à entreprendre, dans les meilleurs délais, une évaluation de la totalité des moyens et des actions de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A.

Contrairement à ce que vous disiez voilà un instant, monsieur Monory, cet amendement n'est pas seulement un amendement de mécontentement ; il est constructif et va dans le sens, monsieur le ministre, que vous avez souhaité. Nous n'avons pas l'intention de faire échec à vos projets. Bien au contraire, nous avons l'intention de vous aider à aller plus vite.

A propos de l'A.N.P.E., j'aimerais insister non seulement sur son rôle de formation, mais aussi sur son action en faveur de l'emploi. Les deux activités doivent être évaluées. Des interrogations existent à l'heure actuelle sur le dynamisme de l'A.N.P.E. Est-il à la hauteur de l'ampleur du chômage ?

Les habitudes datant d'une époque peu lointaine, mais - hélas ! - révolue, où le chômage atteignait un seuil quasi symbolique, ont-elles été modifiées ? Personnellement, j'en doute si je considère le peu de temps passé par l'A.N.P.E. à établir des contacts avec les entreprises, si je constate que tous les demandeurs d'emploi ne sont pas reçus, que fort peu d'entre eux peuvent être vus une deuxième fois.

Je m'interroge. Quelle est l'orientation exacte de la formation professionnelle donnée aux personnels de l'A.N.P.E. ? Près de 8 p. 100 des crédits de l'agence y sont consacrés, ce qui n'est pas négligeable. Quels sont les moyens actuels de mesurer l'efficacité de l'A.N.P.E. ? Avec quels critères ces moyens sont-ils appréciés ? Trop d'interrogations ; pas assez de réponses. Voilà le vide qu'entend combler l'amendement de votre commission des affaires sociales.

J'ai bien noté qu'à deux reprises, à l'Assemblée nationale, vous avez accepté le vote de crédits complémentaires pour le fonctionnement et la modernisation de l'A.N.P.E. A aucun moment, il n'a été question d'enquêter sur son efficacité, ce qui paraît surprenant. Dans son excellent rapport écrit, présenté devant l'Assemblée nationale, le rapporteur, Mme Lecuir, ne déclarait-elle pas, page 53 : « La gestion de l'établissement doit se moderniser, à commencer par une "opération vérité" sur les coûts de gestion des différentes interventions. La représentation nationale devrait être en mesure de comparer les statuts, les rémunérations, les effectifs, les budgets de temps, les systèmes d'évaluation, les coûts de gestion de chaque type d'intervention avec ceux d'autres administrations, d'autres établissements publics. »

J'ose espérer que cette traduction concrète d'une des directions indiquées par vos soins vous amène, monsieur le ministre, à donner un avis favorable à la proposition de la commission des affaires sociales. L'A.N.P.E. ne devrait-elle pas s'orienter de manière beaucoup plus nette qu'à l'heure actuelle vers les contacts avec les entreprises ?

Concernant cette réserve au chapitre 44-77, vous avez dit en commission et répété à la tribune que l'affectation de ces sommes serait soumise à la consultation des rapporteurs. Je vous en remercie, monsieur le ministre ; je suis sensible à

cette attention. Toutefois, je vous rappelle les termes de mon rapport écrit, page 21. Les rapporteurs, vous le savez bien, ne peuvent en aucun cas se substituer au Parlement.

En conclusion, monsieur le ministre, je vous dirai que, dans le rôle passionnant mais difficile qui est le vôtre aujourd'hui, vous me faites songer à un funambule dont l'équilibre serait, non pas facilité, mais plutôt compromis par les divers balanciers dont vous vous servez.

Réaliser l'harmonie entre le traitement social du chômage et le traitement économique du chômage, maintenir la balance égale dans la concertation et la négociation entre les employeurs et les salariés, tels sont vos deux premiers balanciers. Il en existe un troisième qui peut entraîner la chute de vos résultats.

Vous devez assurer l'équilibre entre les conditions générales du travail en France et celles qui existent chez nos principaux partenaires étrangers.

Comme le poids de l'un des côtés du balancier, l'étranger, ne dépend aucunement de vous, gardez toujours présente à l'esprit l'impérieuse nécessité de la compétitivité, afin de ne pas contribuer à mettre un quelconque secteur de l'économie française en difficulté et par là compromettre le succès de ses efforts comme des vôtres.

Compte tenu de l'impression mitigée produite par votre action, la commission des affaires sociales a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat sur les crédits affectés au travail et à l'emploi. Son opinion est largement subordonnée - bien sûr - à l'attitude que vous aurez face à son amendement relatif à un audit de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A. qui vous sera présenté par mon collègue M. Madelain et moi-même, au nom de notre commission. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I. - MM. les rapporteurs applaudissent également.*)

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

M. Jean Madelain, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (formation professionnelle). Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, complément naturel de toute politique de l'emploi, la politique de la formation professionnelle bénéficie incontestablement d'un effort prioritaire dans le projet de budget qui nous est présenté.

Nous constatons ainsi une remarquable continuité avec la pratique du précédent gouvernement, continuité dont il faut se féliciter. C'est que la formation professionnelle, véritable investissement, tant pour la nation que pour l'entreprise et pour l'individu, constitue le terrain idéal où peuvent et doivent s'accorder toutes les sensibilités politiques.

L'effort consacré à la formation professionnelle s'explique aussi bien par le niveau élevé du chômage, de l'ordre de 10,4 p. 100 de la population active, que par la faiblesse du niveau de formation, tant en valeur absolue qu'en comparaison avec les pays étrangers.

Aussi ces dernières années ont-elles été marquées par une action importante et continue en faveur de la formation professionnelle. La multiplication du nombre de stages destinés aux jeunes en est l'illustration. Le taux de placement des jeunes à l'issue de ces stages encourage à poursuivre les différentes formules utilisées, quitte à les simplifier et à les améliorer.

C'est ainsi qu'une enquête, menée en 1985 près de 11 000 jeunes, fait apparaître que, trois ou quatre mois après la sortie du dispositif, 83 p. 100 des contrats d'adaptation, 63 p. 100 des contrats de qualification, 57 p. 100 des stages d'initiation à la vie professionnelle ont débouché sur des emplois ou une activité rémunérée.

Il a cependant paru nécessaire d'améliorer le volet formation des formules les moins performantes : T.U.C. - travaux d'utilité collective - et S.I.V.P. - stages d'initiation à la vie professionnelle - tout en conservant ces formules, qui restent valables pour les plus démunis. A cet effet, l'accent étant mis sur la lutte contre l'illettrisme, le nombre d'heures consacrées à la formation est majoré dans les différents contrats, et des dispositions améliorant les S.I.V.P. sont prises dans le cadre du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, que nous avons voté tout récemment.

Ainsi, les crédits affectés à la formation professionnelle pour 1989 permettent à la fois la poursuite des actions engagées, avec quelques infléchissements, et la mise en place d'initiatives nouvelles.

La délégation à la formation professionnelle verra ses moyens en personnel s'accroître de vingt-trois emplois. L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes, l'A.F.P.A., est autorisée à recruter cinquante-sept enseignants et techniciens et à transformer quatre-vingt-douze emplois temporaires en emplois à durée indéterminée. Encore faudra-t-il veiller à ce que ce renforcement des moyens se traduise par une plus grande souplesse et une efficacité accrue. Satisfaire à ces exigences doit être le principal objectif de la mission d'audit envisagée, à laquelle fait référence l'amendement de la commission.

Les crédits consacrés aux actions pour les adultes progressent de 45 p. 100 pour atteindre 15,9 milliards de francs, tandis que les crédits destinés aux jeunes s'élèvent à 8,3 milliards de francs, soit une diminution apparente de 15 p. 100. En fait, il faut prendre en compte, pour apprécier l'évolution réelle, la fameuse réserve inscrite au chapitre 44-77, qui atteint près de 4 milliards de francs au lieu de 900 millions de francs au budget pour 1988.

Dans vos exposés, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez justifié l'importance de cette provision. Si nous comprenons vos raisons, le procédé demeure regrettable, ainsi que M. Monory l'a affirmé.

Ce qui nous semble critiquable, c'est le prélèvement sur cette provision d'une somme de 394 millions de francs, destinée à compenser l'exonération des charges sociales liées au contrat de qualification. A l'évidence, ce montant doit figurer au budget des charges communes, à moins que - et ce sera une bonne nouvelle - l'affectation envisagée soit abandonnée, levant ainsi l'hypothèque qui pèse sur une partie non négligeable de ce crédit budgétaire.

Faisant suite aux conclusions de la table ronde organisée avec les professions au printemps 1987 par le précédent gouvernement, des « contrats d'études prévisionnelles », dotés d'un crédit de 350 millions de francs, seront conclus entre l'Etat et les branches professionnelles. Ils visent à constituer un potentiel d'information et d'expertise permettant de fixer des orientations pour le développement de la formation dans la branche considérée.

Autre disposition qui devrait connaître d'intéressants prolongements : le crédit d'impôt formation créé au début de la présente année au bénéfice des entreprises qui réalisent un effort supplémentaire de formation. Son taux, fixé à 25 p. 100, serait porté à 35 p. 100 pour les formations visant les travailleurs les moins qualifiés.

Enfin, une mesure annoncée est attendue avec intérêt : le « crédit formation », qui doit permettre à toute personne n'ayant pas atteint un niveau suffisant de connaissances générales de reprendre le cours de sa phase d'acquisition des connaissances.

Une première ébauche de ce dispositif est déjà mise en œuvre en Bretagne, sous le nom de « chèque-force », permettant une formation individualisée et, en quelque sorte, à la carte. Vous avez présidé, voilà quelques semaines, à son lancement, monsieur le ministre, lors de votre passage à Rennes.

Nous souhaitons que ce nouveau dispositif, mis au point en liaison avec les partenaires sociaux et éventuellement présenté au Parlement - mais ce point n'a pas été précisé, monsieur le secrétaire d'Etat - devienne opérationnel dans un proche avenir.

Les régions participent largement à l'effort de formation. Elles recevront, au titre de la dotation générale de décentralisation, une somme globale de 2,399 milliards de francs, à laquelle s'ajouteront des crédits destinés au développement de l'apprentissage, conformément aux dispositions de la loi du 23 juillet 1987.

Bien que le nombre d'apprentis ait, semble-t-il, progressé, on peut regretter que la rénovation de l'apprentissage, telle qu'elle est prévue dans le dispositif légal, ne soit pas suffisamment entrée dans les faits. Sans doute faudra-t-il qu'évoquent les esprits et les habitudes avant que l'apprentissage, seule formation en alternance sanctionnée par des diplômes, apparaisse comme une filière complète et efficace de formation et d'insertion professionnelle.

Avec l'Etat et les régions, les entreprises concourent au financement de la formation. Il est réconfortant de constater que la contribution des entreprises va toujours en croissant. C'est ainsi qu'en 1987 elles ont consacré 26 milliards de francs, soit 2,54 p. 100 de la masse salariale, à la formation professionnelle, c'est-à-dire nettement plus que l'obligation légale.

Compte tenu de l'importance des crédits affectés à la formation, compte tenu de la variété des actions entreprises, compte tenu surtout de l'extrême diversité des intervenants qui vont des institutions nationales - comme les groupements d'établissements, les Greta - aux plus modestes associations et sociétés en passant par les organismes spécialisés à gestion paritaire, compte tenu disais-je de ces facteurs multiples, il est indispensable qu'un contrôle sérieux et qu'une évaluation fiable soit assurés.

Le contrôle a toujours existé, en particulier pour veiller au respect des entreprises, de leur obligation légale de contribution à la formation mais, ces dernières années, on est allé plus loin et il faut poursuivre dans cette voie en mettant l'accent sur le volet « évaluation des actions ».

En 1987, la politique de contrôle de la formation professionnelle est restée fondée sur deux axes principaux : la poursuite de la modernisation du fonctionnement des services régionaux et la priorité donnée au contrôle sur place des organismes de formation.

Le traitement informatique des déclarations annuelles des employeurs et celui des bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation mis en place dans plusieurs régions en 1987 devait être généralisé dès cette année à l'ensemble des régions.

De même, au niveau national, les états statistiques et financiers des fonds d'assurance formation, des organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation - les Opacif - et des organismes de mutualisation agréés au titre des formations professionnelles en alternance - les Oma - ont fait l'objet, en 1987, d'un premier traitement informatique dont le renforcement était prévu en 1988 compte tenu des résultats intéressants obtenus. Ces différentes prévisions se sont-elles réalisées ?

Il faut poursuivre dans cette voie en se dotant des instruments opérationnels qui permettront d'assurer à la fois un contrôle efficace et une évaluation qualitative tant des organismes que des actions de formation. C'est pourquoi, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, la commission des affaires sociales approuve votre initiative de faire effectuer un audit d'ensemble dans un domaine particulièrement complexe.

En conclusion, tenant compte à la fois de la continuité d'une politique de formation qui s'est révélée globalement positive et de l'importance des moyens prévus pour 1989, la commission des affaires sociales a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la formation professionnelle inscrits au projet de budget qui vous est soumis. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et de l'U.R.E.I. - M. Bessé applaudit également.*)

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

- groupe du Rassemblement pour la République : vingt et une minutes ;
- groupe socialiste : vingt-six minutes ;
- groupe de la gauche démocratique : huit minutes ;
- groupe communiste : cinq minutes ;
- réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe : cinq minutes.

La parole est à M. Delfau.

M. Gérard Delfau. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, c'est un budget exceptionnellement important qui nous est présenté aujourd'hui, tant par le volume des crédits engagés - 83,8 milliards de francs - que par une série d'inflexions de ses lignes d'action.

Je souhaiterais, au nom du groupe socialiste, exposer les raisons essentielles de notre approbation et suggérer, chemin faisant, quelques pistes de réflexion qui, toutes d'ailleurs, s'inscrivent dans le cadre de votre politique.

Je centrerai mon intervention autour des points suivants : une gestion déconcentrée des crédits de la formation et de l'emploi pour lui donner sa pleine efficacité ; un effort de transparence et de moralisation dans l'utilisation des deniers publics pour éviter gaspillages et même parfois, hélas ! détournements de fonds ; le refus de la marginalisation de certaines catégories de la population ou même d'une choquante inégalité devant le droit au travail ; enfin, la réarticulation d'une politique de l'emploi trop souvent éclatée entre l'action de réinsertion, celle de qualification et celle de développement économique.

Autant d'orientations qui se trouvent inscrites dans votre budget. Aucune d'entre elles n'est inédite. Mais leur ensemble témoigne, me semble-t-il, d'une réévaluation intéressante de la politique de l'emploi. Pour le dire d'un mot, il me semble que votre budget tire la leçon des années passées : ni surestimation du traitement social du chômage ni, bien sûr, soumission au libre jeu du marché.

L'équilibre est difficile à trouver, surtout en ce qui concerne le droit au travail de catégories sociales exposées : les stagiaires S.I.V.P., les T.U.C. et, trop souvent, les apprentis.

Mais la démarche d'ensemble nous paraît bonne, ainsi que je vais essayer de le montrer. Elle nécessite pourtant un souci constant d'évaluation et un effort pour faire évoluer certaines habitudes.

Ainsi, l'accord de moralisation des S.I.V.P., va dans le bon sens ; il faut souhaiter que son esprit s'étende à l'ensemble des relations de travail. Comptez sur notre appui, monsieur le ministre et monsieur le secrétaire d'Etat.

De même, l'annonce d'un plan de réforme pluriannuel de l'A.N.P.E. manifeste votre considération pour le rôle de tous les agents concernés par la lutte contre le chômage et en faveur de la qualification professionnelle.

Redonner souplesse et mobilité à votre administration, affirmer la grandeur de sa mission, souligner la générosité de ses personnels, autant d'impératifs pour atteindre les objectifs que vous vous fixez avec ce budget qui connaît une étonnante progression : plus 12,30 p. 100.

Dans le cadre que je viens de fixer, je vais maintenant donner notre sentiment sur quelques-unes des grandes masses budgétaires.

Je vous féliciterai tout d'abord pour la création de soixante postes de contrôleurs du travail, doublée d'une dotation de onze millions de francs. C'est une mesure qui va dans le sens du respect de la loi et de la protection des citoyens, et que nous approuvons chaleureusement. Elle rassurera les fonctionnaires qui, naguère, ont pu se sentir mal soutenus dans leur effort de médiation des conflits du travail et dans leur mission pour empêcher les abus ou les dérives.

Mais, et je m'adresse ici à M. le secrétaire d'Etat, cette mesure serait incomplète, ainsi que vous l'avez dit, si elle n'était accompagnée en parallèle d'un contrôle sur les fonds qui transitent dans le secteur de la formation professionnelle.

Vous avez eu l'occasion d'annoncer en commission, ainsi que devant nos collègues de l'Assemblée nationale, qu'un audit extérieur sera réalisé et que vous veillerez personnellement aux contrôles financiers et pédagogiques de ces actions.

C'est une mesure d'assainissement nécessaire ; vous avez repris ce thème tout à l'heure à la tribune et vous avez insisté sur les mêmes préoccupations.

S'agissant par ailleurs du crédit-formation, monsieur le ministre, vous avez déjà manifesté au titre du crédit impôt-formation - article 10 de la première partie de la loi de finances - la volonté d'étendre le bénéfice de cette disposition aux travailleurs les moins formés.

En ce qui concerne le crédit-formation à venir, il nous paraît indispensable de poursuivre dans la même direction : celle qui permet d'assurer à la fois cohésion sociale et modernisation de l'économie, vous l'aviez tout à l'heure vous-même indiqué.

Qu'observe-t-on en effet à l'heure actuelle ? 76 p. 100 des stagiaires en formation continue se répartissent entre agents de maîtrise, employés et ouvriers qualifiés ; 18 p. 100 sont ingénieurs et cadres ; seulement 6 p. 100 sont des O.S.

Certains diront que seule une économie qui mise sur ses élites est appelée à soutenir la compétition mondiale. Si tel était le cas, ce serait une vision économiquement erronée, au

surplus injuste et insupportable socialement. Les mêmes qui ne cessent de citer en exemple les pays du Sud-Est asiatique, Japon et Corée notamment, devraient étudier de plus près le système de formation à la fois performant et généralisé de ces pays, comme M. Monory le disait d'ailleurs à l'instant.

C'est pourquoi il est indispensable que le crédit-formation s'adresse réellement à tous, et d'abord à ceux qui en ont le plus besoin. De même faut-il redonner aux T.U.C. la dimension de formation professionnelle que le Premier ministre d'alors, M. Laurent Fabius, avait voulu leur attacher. Des expériences intéressantes ont été mises en place, notamment en Indre-et-Loire, sous l'impulsion de la préfecture et en liaison avec la délégation à l'insertion des jeunes.

La dotation budgétaire pour 44 000 places de stagiaires tucistes n'ayant pas le niveau du bac va dans le bon sens. Mais quel effort sera demandé aux employeurs, notamment les collectivités territoriales et les administrations ? C'est à cette condition - la mobilisation de tous les partenaires - que les T.U.C. trouveront le second souffle dont vous venez de parler, monsieur le ministre.

Troisièmement, dans le même ordre d'idées, l'efficacité de tout stage de formation ou d'insertion me paraît reposer sur le triptyque projet-contrat-évaluation.

Dans le cadre de la présentation des mesures pour l'emploi, M. Soisson déclarait récemment : « La formation professionnelle doit être considérée comme un investissement productif prioritaire ».

C'est pour cette raison que je crois tout à fait nécessaire, là aussi par expérience, de mettre en œuvre au plus près du terrain à la fois la gestion prévisionnelle de l'emploi et de la formation et le suivi des stagiaires, afin que la formation ne soit pas une mesure extérieure, artificiellement plaquée sur les conditions économiques du bassin d'emploi. Nous menons depuis plusieurs années, dans l'arrondissement où je suis maire, une expérience pilote de déconcentration des crédits de la direction régionale à la formation professionnelle, à la satisfaction générale.

C'est cet esprit que je retrouve dans votre projet de budget : vous mettez en place, dans le cadre du plan pour l'emploi, plusieurs mesures qui nous paraissent aller dans le même sens.

Le chèque conseil, d'abord, afin d'inciter les plus jeunes entrepreneurs à recourir plus largement aux conseils d'un cabinet spécialisé pour assurer le suivi et le développement de leur projet. Toutefois, monsieur le ministre, une structure du type « maison des entreprises », comme celle que j'ai créée sur ma commune, pourra-t-elle, dans le cadre du bassin d'emploi et si elle en a les moyens professionnels, participer à la mise en place de ce chèque conseil ?

D'autre part, une enveloppe de 20 millions de francs est mise en place pour financer l'extension du réseau d'accueil, avec la création de nouvelles missions locales, la recherche de synergies entre les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation, et l'extension du champ d'intervention de la délégation interministérielle à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes en difficulté ; n'oubliez pas non plus, monsieur le ministre - mais je sais que vous y songez - les comités de bassin d'emploi, qui font œuvre utile.

Pourtant, après cette énumération, je formulerai une réflexion d'ensemble : ni saupoudrage ni complaisance, l'argent public doit aller aux équipes représentatives sur chaque bassin d'emploi, celles qui ont su créer un partenariat avec les acteurs économiques.

Une enveloppe de 50 millions de francs est mise en place afin d'appuyer les initiatives régionales en matière d'emploi et de formation et de développer les fonctions transversales d'accueil : orientation pédagogique et professionnelle, bilan et validation des acquis.

J'enregistre enfin avec une satisfaction toute personnelle la promesse d'accroître le nombre des ateliers pédagogiques personnalisés, sujet sur lequel je vous avais saisi, monsieur le secrétaire d'Etat.

Tout cela est tout à fait positif et témoigne d'un nouveau pas vers la déconcentration, corollaire indispensable des lois de décentralisation. Il semble qu'enfin la gestion des fonds de l'emploi et de la formation professionnelle se fasse de plus en plus dans un esprit de partenariat entre l'Etat, les élus et les acteurs économiques. C'est là un gage d'efficacité et une démarche qu'il convient d'encourager.

Depuis plusieurs années déjà, je conduis, avec les partenaires socio-économiques de ma micro-région, le pays d'Hérouville, une opération de développement local largement centrée sur la création d'une zone d'activités économiques et d'une maison des entreprises, organisme de services, de formation professionnelle et d'aide à la création.

Si cette expérience tout à fait novatrice a réussi - je crois maintenant pouvoir le dire - ce n'est pas de mon fait, mais parce que nous avons réuni, autour de deux sous-préfets successifs exceptionnels - je le dis au passage - l'ensemble des partenaires concernés, notamment l'union patronale, sans aucune exclusive.

Toutes les initiatives recensées et développées de par le monde aboutissent aux mêmes conclusions : par temps de crise, il est nécessaire de faire jouer les solidarités de proximité et, sur un territoire donné, les problèmes sont plus facilement appréhendés en termes globaux.

Il n'est pas paradoxal de dire que le niveau national secrète des politiques sectorielles, alors que l'espace vécu oblige à penser le quotidien sous forme de continuité. Ainsi s'explique le rôle sans cesse plus large que jouent les collectivités territoriales dans tous les pays de l'O.C.D.E., notamment en matière de développement économique. C'est, en tout cas, le leçon que j'ai retirée de la session internationale organisée par les comités de bassins d'emploi au château de la Muette, à laquelle nous venons tous deux de participer, monsieur le ministre.

C'est sans doute un raisonnement analogue qui conduit M. le ministre de l'intérieur à envisager le développement du rôle des sous-préfets et à confier à cinquante d'entre eux une mission prioritaire de développement économique et de création d'emplois assortie d'une enveloppe de 400 000 francs. Là encore, le fait que l'arrondissement où je suis maire ait été retenu m'incite à penser que les administrations centrales ont saisi le bien-fondé d'une gestion plus proche des bénéficiaires, dans l'esprit de la décentralisation.

Cette articulation entre la formation professionnelle et la politique de développement économique à l'échelle d'un territoire, qui me paraît être la marque de votre budget, s'inscrit dans la création du fonds régional d'aide aux initiatives locales pour l'emploi. Cette mesure prolonge et amplifie des procédures déjà anciennes - je pense notamment à la mission « promotion de l'emploi » - et elle a pour intérêt majeur de remettre l'accent sur le « développement local », dans l'esprit des directives de M. le Premier ministre pour la négociation des contrats de plan Etat-région et dans celui du « plan pour l'emploi ».

Enfin, on reconnaît officiellement, en France, ce que le programme I.L.E. de l'O.C.D.E. a amplement démontré : désormais, la micro-économie est génératrice d'emplois dans les pays développés.

Cette constatation rencontre ma propre conviction : il ne faut pas dissocier formation professionnelle et aide à la création ou à la transmission d'entreprises. Tout notre effort, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, doit tendre au contraire, sur un bassin d'emplois donné, à tout faire pour les réconcilier.

Pourtant, la création de ce fonds pose quelques interrogations méthodologiques. J'en citerai deux : d'une part, quel lien fera-t-on entre ce fonds et l'effort des collectivités territoriales ? D'autre part, quelle articulation sera réalisée avec les autres politiques de l'Etat, notamment en matière d'aménagement du territoire ?

Nous savons qu'une mission interministérielle a commencé à réfléchir à ces questions, mais nous souhaiterions avoir votre sentiment dès aujourd'hui, monsieur le ministre.

Pour l'heure, il nous revient de saluer l'effort exceptionnel accompli par le Gouvernement, conformément aux engagements de M. le Président de la République, et à voter bien volontiers cet excellent budget. C'est ce que fera le groupe socialiste et sachez, monsieur le ministre, que tout au long de cette année tous nos efforts et tous nos encouragements vous accompagneront. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Merci, monsieur Delfau.

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

M. Hector Viron. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon intervention sera très incomplète. En effet, le groupe communiste ne dispose que de cinq minutes pour s'exprimer sur la situation du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je déplore que nous ne soyons pas en mesure de conduire un réel débat de fond sur l'utilisation des crédits prévus dans votre budget, sur les choix politiques et économiques que vous avez faits.

M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales s'en est remis à la sagesse du Sénat pour l'adoption de vos crédits et M. Monory, au nom de la majorité de la commission des finances, a proposé de les adopter. Déjà, au cours de la discussion générale, M. Fourcade avait relevé les mesures positives que contient le projet de budget pour 1989.

Cela ne nous surprend pas : en effet, M. Monory et ses amis n'ont rien à redouter de ce budget. La majorité du Sénat pourra, sans aucun doute, approuver le fait que le service public de l'emploi abandonne nombre de ses prérogatives en les confiant à diverses officines dont l'objectif essentiel est de réaliser des profits au détriment de la neutralité et de la qualité des services. De plus en plus, par exemple, l'A.N.P.E. confie à d'autres les bilans, les évaluations, les placements en formation.

Bien qu'en légère augmentation, la dotation en faveur de la formation professionnelle est largement insuffisante : elle est en quasi-stagnation.

Au regard des crédits que vous nous demandez d'adopter, monsieur le ministre, nous constatons un décalage entre les intentions et les moyens. On constate en effet une régression des moyens des services extérieurs du travail et de l'emploi, où se posent des problèmes de carrière et de traitement, pour les contrôleurs du travail notamment. Autrement dit, le grand service public de l'emploi semble bel et bien en panne.

Votre budget exclut une véritable politique de l'emploi. En revanche, en 1987, le volume de travail assuré par les intérimaires a représenté 183 000 emplois à plein temps contre 142 000 en 1986.

L'essentiel de votre budget va servir à accroître la précarisation de l'emploi : en 1989, l'Etat financera 200 000 T.U.C. et 250 000 stages d'initiation à la vie professionnelle. Or, nous l'avons déjà dit lors de l'examen du D.M.O.S., seule la suppression des S.I.V.P. permettra de moraliser la situation. Quelle aubaine, en effet, pour le grand patronat que de bénéficier encore plus de la manne gouvernementale !

Dans le rapport économique et financier, on peut d'ailleurs lire que « les S.I.V.P., en abaissant le coût du travail pour les entreprises, se sont substitués pour partie à d'autres formes d'emplois ». En vérité, les T.U.C. et les S.I.V.P. ne vous servent qu'à masquer le chômage des jeunes et à diminuer artificiellement le nombre des chômeurs. Nous avons toujours dénoncé ces formes précaires d'emploi, quel que soit le gouvernement en place.

La France a le taux de chômage le plus élevé des grands pays industrialisés, à l'exception de l'Italie. Cette situation est due à l'incapacité à créer des emplois dans laquelle a été placée l'économie française au cours des dernières années, à l'inverse de ce qui s'est passé dans les autres pays européens. Cela entraîne un manque de compétitivité de notre économie, à un moment où la France a un besoin vital de créations d'emplois. Certaines évaluations officielles ne font-elles pas état de la nécessité de créer de 150 000 à 200 000 emplois par an ?

Et que dire de la situation des grandes régions industrielles françaises, dont le taux de chômage est supérieur à la moyenne nationale, qui atteint déjà 10,7 p. 100 de la population active ? Ce taux dépasse d'ailleurs 12 p. 100 dans la région Nord-Pas-de-Calais, et certains centres industriels de cette même région atteignent 18 p. 100 !

Si l'on fabriquait en France ce qui nous est nécessaire, alors que nous dépendons de l'étranger pour près de la moitié de nos besoins, ce sont des centaines de milliers d'emplois qu'il serait possible de créer rapidement. Cette démarche permettrait de combler les pertes de qualification et de savoir-faire engendrées par les politiques successives d'austérité et d'abandon national et d'appuyer le formidable besoin de formation et de qualification qui existe en France.

En conclusion, je soulignerai tout d'abord que ce budget est surtout un budget d'accompagnement du chômage et des formes précaires de l'emploi. Nous aurions souhaité d'autres propositions que celles qui visent à poursuivre la politique de votre prédécesseur, comme viennent de le souligner MM. Monory et Souvet. En outre, l'A.N.P.E. et l'A.F.P.A. doivent être véritablement adaptées à leurs missions et, pour cela, obtenir les moyens suffisants afin de mettre en rapport les demandes et les offres d'emploi.

Dans ces conditions, le groupe communiste ne pourra voter, monsieur le ministre, votre budget. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Guy Besse. Pour ma part, monsieur le secrétaire d'Etat, j'apprécie votre présence dans cet hémicycle, car vous êtes un de mes collègues maires de l'Indre et parce que, comme conseiller général, vous vous investissez énormément dans les actions que vous menez sur le plan socio-économique dans le département.

Je suis certain que les mesures que vous allez engager afin de lutter efficacement contre le chômage, qui représente un véritable fléau en France, auront une répercussion bénéfique, car ce sont des richesses de main-d'œuvre qui disparaissent au détriment de notre société. Il faut absolument trouver un antidote à cette maladie afin de la maîtriser.

Je suis prêt à m'investir totalement dans cette bataille, car c'est non seulement mon rôle, mais aussi mon devoir de parlementaire.

Vous bénéficiez d'un budget avoisinant les 30 600 millions de francs, soit 27 p. 100 de plus que celui de 1988. C'est le budget qui connaît le plus fort taux d'augmentation de tous ceux qui sont présentés à la Haute Assemblée. Cela traduit un effort important qui, je l'espère, saura convenir aux priorités que vous vous êtes fixées.

Suite à votre audition par la commission des affaires sociales du Sénat, nous nous sommes interrogés sur les six millions de francs qui ont été débloqués en faveur de la modernisation de l'agence nationale pour l'emploi. A mes yeux, cette somme n'est pas assez importante. Je souhaiterais donc qu'il soit prélevé sur le chapitre 44-47 une somme complémentaire de 3 millions de francs pour créer un audit, afin d'établir un programme et des structures bien définies, correspondant à la demande et à l'offre. Ce rapport servirait de base pour restructurer cet organisme et non pour le moderniser.

Il faut pallier les différentes carences et redéfinir les charges qui devraient être assurées par cette agence complètement submergée par le malaise socio-professionnel.

Il semblerait que l'A.N.P.E. porte en elle le défaut de ses qualités car, face à ses dirigeants nationaux, dont la compétence n'est nullement mise en cause, on s'aperçoit qu'il existe un débordement, qui fait qu'elle est totalement inadaptée dans la vie actuelle. Sous-traiter le suivi des stages d'insertion à la vie professionnelle à des organismes privés de formation ne devrait pas être une tâche supervisée par les services de l'A.N.P.E.

Il serait bon que les actions de restructuration portent uniquement sur le placement et le recrutement, qui sont ses orientations premières. Et pourquoi pas avec l'aide des élus locaux, comme par le passé ? En effet, voilà quelques années, ces derniers étaient associés au système administratif de l'A.N.P.E. Il serait peut-être bon de leur redonner ces attributions, car ils connaissent bien les situations de leurs administrés. Je suis certain que ces nouvelles mesures se traduiraient par une meilleure analyse sur le terrain. Elles aideraient cet organisme à redevenir ce nerf moteur qui encouragerait les demandeurs d'emplois, en lui simplifiant sa tâche administrative au niveau des communes.

En revanche, il faudrait déverrouiller l'A.F.P.A. - association de formation professionnelle pour adultes - afin que celle-ci puisse mettre en œuvre ses priorités dans la mesure de ses ambitions.

Votre projet de budget, monsieur le secrétaire d'Etat, prévoit le recrutement de 57 techniciens et la transformation de 92 emplois de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée, en les gérant à travers les fonds publics et les fonds propres de l'A.F.P.A. Ces actions doivent permettre à cet organisme de poursuivre ses efforts, qui sont déjà bien engagés.

Cette chaîne de la transformation se convertirait en seconde chance pour la personne, qui pourrait envisager d'accéder à des contrats d'adaptation ou à des contrats de qualification. Il serait bon d'établir un créneau d'orientation précis qui aurait l'avantage d'être compris de tous et qui permettrait surtout l'amélioration de cette formation.

Chaque année, de nouveaux stages arrivent sur le marché du travail. Ils sont beaucoup trop nombreux maintenant. Il faudrait en éliminer et, dans l'avenir, les limiter tout en les simplifiant. D'un autre côté, il serait bon de restructurer leurs sources de financement car, en créant trop de mesures de formation, on se dirige vers une dispersion des crédits.

Quant au crédit-formation, il doit devenir le droit pour chacun d'accéder à une nouvelle chance et à une nouvelle qualification, sans être passé par le système éducatif classique. Cette formule est envisagée comme un moyen antichômage et peut devenir, pour les jeunes et les adultes, un encadrement et un complément.

Un autre sujet me tient aussi tout particulièrement à cœur : l'illettrisme. C'est un problème crucial puisqu'il concerne 10 p. 100 à 15 p. 100 de la population active. A l'entrée dans les centres de sélection des armées, un pourcentage très fort d'appelés - environ 5 p. 100 à 6 p. 100 - ne savent ni lire, ni écrire. Nous vous devons une certaine reconnaissance pour avoir augmenté de 50 p. 100 vos crédits afin de lutter contre l'illettrisme en collaboration avec l'éducation nationale, l'armée et les affaires sociales.

Il reste à trouver les solutions adéquates qui puissent convenir à ces personnes illettrées, en espérant qu'elles accepteront cette intégration et refouleront leurs propres sentiments, à savoir cette atteinte à leur dignité qui, chaque jour, leur fait mépriser leur identité et le système dans lequel elles vivent.

Par ailleurs, il semble important d'intégrer le jeune à la vie active durant sa scolarité. Cela lui ferait prendre conscience du climat professionnel qui l'entoure. En même temps, il pourrait perfectionner l'image de sa propre vocation, ce qui lui montrerait que la France a les moyens de se rendre compétitive.

Vous avez prévu de débloquer 35 millions de francs, dans votre budget, pour développer l'apprentissage industriel. On ne peut que s'en réjouir.

Avec l'ouverture du marché européen, en 1992, on peut espérer que va germer dans l'esprit de nos jeunes l'idée de rechercher des contrats d'apprentissage à l'intérieur de la Communauté européenne. Cela leur permettrait de perfectionner non seulement leurs techniques de travail mais aussi leurs connaissances de la langue, des traditions et des coutumes. Pensez-vous, monsieur le ministre, qu'une cellule d'information et d'orientation pourrait être créée dans ce but ?

Comme je l'exprimais au début de mon intervention, monsieur le secrétaire d'Etat, votre budget est en augmentation de 27,5 p. 100 par rapport à celui de 1988. Aussi, afin de suivre l'avis de la commission des affaires sociales du Sénat, dont je suis membre, mais également à titre personnel, je voterai votre budget. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste. - MM. les rapporteurs applaudissent également.)*

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

M. Charles Bonifay. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, il convient d'abord de souligner l'importance considérable de ce budget, le deuxième budget civil de l'Etat après celui de l'éducation nationale.

En effet, sur un total de près de 84 milliards de francs, 39 milliards de francs sont consacrés aux moyens des services et au financement des revenus de remplacement, 45 milliards de francs environ étant affectés aux interventions sur le marché de l'emploi et aux actions d'insertion, de réintégration et de formation. C'est donc un budget d'action, un budget dynamique qui nous est présenté.

Mais c'est aussi un budget qui garde sa vocation de solidarité - nous y sommes particulièrement attachés - comme le prouve la progression des dotations aux allocations prises en charge par l'Etat, notamment à l'égard des handicapés : 1 700 places doivent être créées en centres d'aide par le travail et 200 places en ateliers protégés.

C'est encore un budget qui se caractérise par une volonté de sérieux et de clarification et, en ce domaine, M. le secrétaire d'Etat à la formation professionnelle aura fort à faire.

La création de soixante emplois de contrôleur, ainsi qu'une dotation de 11 millions de francs pour améliorer leur situation, était une mesure indispensable. Nous souhaitons surtout qu'il s'agisse là de l'amorce d'une politique plus efficace et volontariste dans ce secteur.

L'une des tâches fondamentales de l'Etat, que nul ne conteste, est de veiller au respect de la loi et d'assurer ainsi la paix civile et la protection des citoyens. Cette obligation ne s'arrête pas aux portes de l'entreprise, particulièrement lorsque, comme en ce moment, la situation économique exacerbe les tensions et les conflits. Il est primordial de poursuivre dans cette direction et de donner, enfin, à l'inspection du travail les moyens d'exercer ses missions.

De même, il est important que le fonds d'amélioration pour les conditions de travail voie ses crédits doublés et que soient créés des instruments régionaux d'observation de l'emploi, plus proches des réalités locales.

Autre élément propre à nous rassurer ; la limitation des actions d'insertion sans contenu réel de formation. A cet égard, la limitation du nombre des stages à leur niveau de 1988 et l'accord dit de moralisation des S.I.V.P. sont des mesures positives.

Enfin, nous notons avec satisfaction la volonté exprimée par M. le secrétaire d'Etat de renforcer les contrôles financiers et pédagogiques, voire de supprimer les organismes de formation professionnelle non effectifs. L'audit général envisagé permettra de clarifier la connaissance beaucoup trop réduite que nous avons des circuits de financement de la formation. Jusqu'à présent, cette absence de contrôle a - il faut bien le dire - beaucoup nui au bon usage des deniers publics.

Je souhaite maintenant faire une observation et poser deux questions.

L'observation concerne le chapitre 44-77 du projet de budget, dont il a déjà été largement question, tant à l'Assemblée qu'ici même, et qui concerne les moyens du fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle.

Il faut d'abord souligner l'augmentation exceptionnelle de cette ligne budgétaire. Près de la moitié des sommes en jeu ont d'ailleurs déjà reçu une affectation prévisionnelle dans le cadre du plan pour l'emploi. Devant le scepticisme manifesté, ici même, par certains, sur l'emploi de cette dotation, je crois primordial de vous manifester à la fois notre satisfaction et notre confiance, monsieur le secrétaire d'Etat.

Toutefois, vous nous permettez de regretter que l'on songe à distraire de cette dotation, qui doit être réservée à des actions positives pour l'emploi et la formation, la compensation d'exonération des charges sociales liées aux contrats de qualification et, bientôt, la même compensation d'exonération dans le cadre des contrats de retour à l'emploi destinés aux chômeurs de longue durée que nous venons d'adopter récemment.

Il ne s'agit pas de faire du purisme budgétaire ; simplement, la compensation d'exonération des charges sociales devrait, en toute logique, figurer au budget des charges communes, très précisément, me semble-t-il, au chapitre 44-76, ligne 20-07 : « Exonération de charges sociales », prévu à cet effet et qui, d'ailleurs, n'augmente pas cette année.

Ma première question concerne le crédit-formation. Il est important - cela va dans le sens de la mesure prévue à l'article 10 de la première partie de la loi de finances pour élargir le bénéfice du crédit d'impôt-formation vers les travailleurs les moins formés - que ceux-ci, précisément, ne soient pas oubliés dans la mise en place de cette mesure.

Le crédit-formation ne devrait pas être détourné de ce qui semble être sa véritable vocation, c'est-à-dire la mise à la disposition du salarié - ou du travailleur indépendant, d'ailleurs - de moyens financiers lui permettant d'acquiescer une nouvelle adéquation aux besoins de son entreprise ou encore un complément de formation professionnelle en vue de modifier ou d'améliorer sa situation.

En aucun cas, le crédit-formation ne devra constituer un replâtrage d'une formation générale ou même professionnelle de base insuffisante. Ce serait une dérive tout à fait dommageable et de très mauvaise méthode pour l'ensemble de notre système de formation. Il serait intéressant pour nous, monsieur le ministre - et je vous en remercie par avance - de connaître votre sentiment précis sur ce point.

Ma deuxième question concerne l'apprentissage. Vous avez exprimé à de nombreuses reprises, monsieur le ministre, votre volonté de ne pas revenir sur la loi Séguin votée en 1987, loi que, vous le savez, le groupe socialiste a vivement combattue, ici même, à l'époque. Cela étant, nous comprenons parfaitement votre souhait de ne pas bouleverser, une nouvelle fois, le système de formation initiale.

Toutefois, comme vous l'avez vous-même souhaité, à l'Assemblée nationale, des explications nous semblent nécessaires car, pour nous, il est un principe que la formation générale de base doit être strictement réservée au système éducatif, seul compétent pour cela. Par la suite, la formation en alternance, dans un cadre partenarial entre éducation et entreprise, doit être développée en vue du premier emploi.

Nous nous demandons si l'engouement dont semble bénéficier l'apprentissage n'est pas une solution de facilité - en quelque sorte, on fait avec ce que l'on a - et ne témoigne pas d'une certaine confusion qui peut aboutir à la mise en place d'une nouvelle filière complète se superposant au système déjà mis en place.

Selon nous, il est essentiel que l'éducation nationale conserve sa place de partenaire dans la formation en alternance. Certes, il reste à convaincre une partie des formateurs qu'ils ne peuvent plus être, désormais, seuls maîtres de la logique interne de l'enseignement, mais qu'ils doivent partager la conceptualisation et la structuration de leur pédagogie avec le partenaire entreprise. Dans le même temps, il est indispensable de leur en donner les moyens, ce qui n'est pas toujours le cas. Mon collègue M. Sérusclat aurait pu évoquer, à ce propos, les problèmes du lycée professionnel de Saint-Fons.

Parallèlement, nous ne devons pas oublier - la loi sur l'apprentissage est plus qu'ambiguë sur ce point - que la formation en alternance n'est pas évidente pour les entreprises. Elle nécessite la formation de tuteurs et de personnel d'encadrement, comme la plupart d'entre elles le reconnaissent et le demandent, d'ailleurs. Une amélioration est souhaitable. Cette formation doit être construite et intégrée en tant que telle dans la vie de l'entreprise. Elle doit s'appuyer sur des moyens financiers appropriés.

Ces exigences, la loi Séguin ne nous paraissait pas y répondre. Aussi vous poserai-je la question suivante. Vous consacrez 220 millions de francs à l'apprentissage, auxquels viendront s'ajouter les 50 millions de francs promis lors du débat à l'Assemblée nationale ; vous organisez un groupe de travail coprésidé par vous-même et M. Paquet, président de l'assemblée permanente des chambres de métiers ; vous souhaitez que les régions, dans le cadre des contrats de plan, consacrent davantage de moyens à l'apprentissage : que pouvons-nous espérer de cette montée en puissance de l'apprentissage ? Ne craignez-vous pas que, finalement, il ne parvienne pas à répondre aux attentes de ceux qui en espèrent tant ?

En toute hypothèse, il serait particulièrement navrant que l'apprentissage devienne, par manque de vigilance de notre part, la « filière de formation du pauvre » et soit un élément de fondation de la société duale.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Charles Bonifay. Bien sûr, il ne s'agit pas, de notre part, d'une opposition de principe à l'apprentissage, qui convient bien à certains jeunes et à la transmission de certains savoirs. Simplement, nous pensons que des précautions doivent être prises. L'apprentissage ne nous paraît pas, en effet, la voie royale pour mener 80 p. 100 des jeunes au niveau du baccalauréat ou pour aboutir à une modernisation profonde et durable de l'économie. Nous souhaiterions également connaître votre position sur ce point.

Au total, messieurs les ministres, ce budget répond tout à fait à nos attentes. Il nous paraît être de nature, sans négliger l'indispensable solidarité nécessaire à la cohésion nationale, à impulser des actions de formation et d'insertion indispensables à l'économie. C'est pourquoi, monsieur le ministre, le groupe socialiste le votera bien volontiers. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je répondrai, tout d'abord, à M. René Monory que je partage son souci d'une simplification et d'une « mise à plat » du système de formation professionnelle. En effet, nous sommes dans une structure qui s'apparente à la géologie : chaque gouvernement apporte ses propres mesures sans supprimer celles qui ont été prises avant lui. J'ai décrit, en 1986, ce que pouvait être le régime français et déjà, en 1988, mon livre n'est plus d'actualité. Je vous donne bien volontiers mon accord pour cette « mise à plat » et je soutiendrai l'effort qu'entreprendra le Sénat.

Trois orientations essentielles devraient nous rassembler. La première est la volonté de mettre en avant le traitement économique du chômage et de lui donner la priorité par rapport au traitement social.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Le plan pour l'emploi prévoit environ 3 milliards de francs pour le traitement social ; pour l'ensemble du traitement économique du chômage, le plan dépasse les 10 milliards de francs. La comparaison de ces deux chiffres montre la perspective dans laquelle nous travaillons.

La deuxième priorité - vous y avez tous insisté - est celle du développement local, qui est une donnée essentielle de l'amélioration de la situation de l'emploi. A cet égard, je partage totalement le sentiment de M. Gérard Delfau : nous devons œuvrer avec les comités de bassin d'emploi.

Le président Pierre Badet les a réunis pour un colloque sur l'emploi qui s'est tenu récemment à l'O.C.D.E. Nous sommes convenus de voir les conditions dans lesquelles nous pourrions, ensemble, conduire une action au niveau des bassins d'emplois qui serait plus cohérente, et qui mettrait davantage l'accent sur toutes les formules d'innovation sociale que nous devons développer : les ateliers pédagogiques personnalisés, les missions locales, dont le rôle devait être plus important, les centres de bilan et les dispositifs d'évaluation des qualifications.

La troisième orientation réside dans la simplification des dispositifs de formation professionnelle. Je rappellerai simplement que, dans le projet de budget pour 1988, nous remplaçons cinq dispositifs de stages pour les jeunes par un seul dispositif. Nous devons conduire la même opération pour l'aide aux chômeurs de longue durée. En liaison avec le secrétariat d'Etat au Plan, je souhaite aller dans ce sens et ses travaux contribueront à cette « mise à plat » et à cette simplification.

Je considère donc que nous avons, les uns et les autres, sur ce sujet essentiel, la même volonté et que nous partageons les mêmes orientations.

Je voudrais m'exprimer sur l'A.N.P.E., en répondant aux rapporteurs et aux orateurs. Il est clair que nous devons aller plus avant dans l'examen des missions de l'A.N.P.E. et des conditions dans lesquelles elle les remplit. Vous proposez un audit, j'en accepte le principe. J'ai d'ailleurs demandé au conseil d'administration de l'A.N.P.E. et à son président d'examiner comment l'image de marque de l'agence pourrait être améliorée.

Là encore, je souhaite que la préoccupation du Sénat soit retenue. Il en est de l'A.N.P.E. comme de l'A.F.P.A. Il ne s'agit pas de tout bouleverser, car ce n'est pas notre intérêt dès l'instant que nous voulons entraîner et mobiliser, mais nous devons procéder à cette « mise à plat » et donc réaliser ces audits, dont M. Laignel souhaite, avec beaucoup de raison, qu'ils concernent l'ensemble du dispositif de formation professionnelle.

Sur les chiffres, monsieur Monory, je n'apporterai qu'une précision : vous dites que nous sommes passés, en ce qui concerne la dépense de formation professionnelle, entre 1973 et 1987, de 56 p. 100 à 24 p. 100, des dépenses totales en faveur de l'emploi.

M. René Monory, rapporteur spécial. Pour les interventions.

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Mais vous prenez en compte, ce faisant, les dépenses d'indemnisation du chômage et donc

l'ensemble des dépenses de l'U.N.E.D.I.C. Dans ce cadre plus large, les chiffres que vous avancez sont absolument exacts. On constate, il faut bien le dire, une dégradation ; elle a été importante jusqu'en 1980, puis s'est ralentie, puis a repris. C'est là un problème dont vous avez tout à fait raison de souligner l'importance.

Monsieur Souvet, je ne veux pas revenir sur les discussions que nous avons eues lors de l'examen, en première lecture, du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social. Je souhaite simplement indiquer, afin de poursuivre le dialogue qui a été le nôtre, que je m'efforcerai, devant l'Assemblée nationale, de tenir compte, à l'article 1^{er} de ce projet, des cas des travailleurs indépendants et des professions libérales. Je me tourne également vers vous, monsieur Fourcade : je tiendrai compte des préoccupations que vous avez exprimées. C'est une promesse qui sera tenue.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis. Merci !

M. Jean-Pierre Fourcade. Très bien !

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Vous me dites : il est très bien qu'il y ait davantage de formation, mais pour quels métiers ? Je vous répons. L'objectif qui est celui de M. Laignel et le mien est non pas de partir des centres de formation puis de se tourner vers l'économie mais de partir de l'économie, des entreprises, de définir les besoins, les métiers et les qualifications de demain, et de demander ensuite aux centres de formation de s'adapter.

Dans la région Bourgogne, lorsque j'avais la responsabilité de la formation professionnelle, je procédais par appel d'offres à partir des besoins de l'économie tels qu'ils pouvaient être exprimés de façon paritaire, en application des schémas régionaux de la formation professionnelle. Je souhaite que nous retenions cette orientation générale et je sais que, sur ce point précis, nous sommes d'accord.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis. Tout à fait !

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je confirme l'intérêt que je porte et que j'ai toujours porté au problème essentiel des emplois « vocationnels » de Franche-Comté. C'est un dossier que j'ai bien connu lorsque j'ai appartenu au cabinet d'Edgar Faure, puisque c'est une mesure que j'ai institué avec lui. Il se pose un problème avec la direction de la sécurité sociale. Je vous confirme, monsieur Souvet, que je m'efforcerai de le régler dans le sens que vous souhaitez et que le conseil régional de Franche-Comté souhaite, ainsi qu'il me l'a dit lorsque je me suis rendu devant lui.

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis. La Franche-Comté vous en remercie !

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. S'agissant du chapitre 44-70, j'ai parfaitement compris les réactions des deux anciens ministres de l'économie et des finances en voyant le ministre du travail et de l'emploi disposer d'une provision qui leur paraît un peu trop importante.

Je rappellerai simplement que j'en ai fait une condition essentielle de ma participation au Gouvernement. En effet, en arrivant au ministère, je souhaitais disposer des moyens nécessaires pour définir un plan de l'emploi. Je ne pouvais le déterminer en mai ou juin, et il a fallu l'étudier jusqu'à l'automne. Encore avons-nous dû procéder par étapes, car je souhaitais consulter les partenaires sociaux, ce qui explique la double détenté entre le plan pour l'emploi du mois de septembre et le complément introduit dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

A ce jour, plus de la moitié des crédits de la provision sont affectés, puisque l'ensemble des mesures pour l'emploi se sont naturellement imputées sur la dotation du chapitre 44-70. D'autres mesures restent à prendre, mais je confirme à cette tribune la volonté qui est la mienne d'associer les commissions du Parlement, et notamment les rapporteurs, à l'utilisation des crédits qui pourrait être décidée au cours de l'année prochaine pour que la transparence soit complète.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Puis-je vous interrompre, monsieur le ministre ?

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je vous en prie.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Je prends acte de l'engagement de M. le ministre d'associer les rapporteurs des commissions à l'utilisation des crédits de la provision, mais je souhaiterais qu'il aille un peu plus loin. Pouvons-nous escompter que, dans le budget pour 1990, cette provision aura sinon disparu, du moins diminué ?

Il n'est pas sain, en effet, de présenter au Parlement un budget doté d'une provision de plusieurs millions de francs laissée à la disposition du Gouvernement. C'est - vous en conviendrez - une atteinte aux droits du Parlement et une méthode peu compatible avec notre démocratie parlementaire. Je comprends que, cette année, la provision ait été importante, compte tenu de la mise en place du plan pour l'emploi, mais je souhaiterais qu'à l'avenir elle aille décroissant.

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur le ministre.

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. J'accède à la demande de M. Fourcade.

Je considère qu'effectivement, en 1990, toutes choses étant égales par ailleurs, les circonstances ne nous contraindront plus à prévoir une telle provision. Nous verrons ensemble, dans le courant de l'année 1989, les mesures qui pourraient être prises.

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

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. M. Jean Madelain a insisté sur les problèmes de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A. Comme il a cosigné l'amendement avec M. Louis Souvet, je lui répons que je comprends de telles préoccupations et qu'il est nécessaire que la représentation parlementaire puisse, avec le Gouvernement, aller plus loin et étudier très exactement les conditions de fonctionnement de ces deux établissements.

Je voudrais dire un mot concernant l'exonération des charges sociales pour les contrats de qualification. Vous avez fait allusion aux préoccupations des rapporteurs de l'Assemblée nationale ; elles allaient exactement dans votre sens. Il s'agit, pour moi, d'un gel des crédits. Nous verrons, notamment en fonction des retours du fonds social européen, dans quelles conditions une telle imputation pourra être corrigée en cours d'année.

Je remercie MM. Delfau et Bonifay du soutien qu'ils apportent à l'action du Gouvernement. Ils ont noté l'importance des crédits ainsi que la volonté qui est celle du Gouvernement d'apporter une solution tangible aux problèmes de l'emploi et de la formation.

J'indiquerai à M. Delfau et à l'ensemble du Sénat que nous avons entrepris une action de déconcentration et de globalisation de ces crédits. En accord avec le ministre du budget, je conduis dans cinq régions une opération de globalisation et de déconcentration des crédits, entre les mains des préfets de région. Nous verrons, l'an prochain, si cette expérience a produit des résultats intéressants et si elle peut être généralisée. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

J'ajoute, monsieur Delfau, que je souhaite que nous n'assistions pas à une sorte de parisianisme régional, que les expériences de déconcentration soient menées jusqu'au niveau des départements ou des arrondissements - je salue là l'effort que vous avez fait, monsieur Monory, pour votre bassin d'emploi - et qu'il y ait là une plus grande liberté de manœuvre. C'est le sens de l'expérience que nous conduisons.

Votre maison des entreprises, tout comme la mienne, aura tout à fait vocation, d'une part, à recevoir une part des crédits votés dans ce budget et, d'autre part, à être bénéfici-

ciaire des crédits du fonds régional d'aide aux initiatives locales pour l'emploi, le F.R.I.L.E. Je souhaite que les maisons des entreprises que nous avons créées les uns et les autres soient les laboratoires du F.R.I.L.E. au cours de l'année 1989.

Je regrette la position que M. Viron a prise. Nous avons eu, lors du D.M.O.S., une discussion assez vive. J'avais exprimé la position du Gouvernement. Certaines corrections seront faites devant l'Assemblée nationale, je vous le confirme. M. Viron comprendra que je ne puisse accepter l'appréciation qu'il porte sur mon budget, « budget d'accompagnement du chômage et de précarisation », a-t-il dit, alors qu'il s'agit, bien évidemment, de tout l'inverse.

Je laisserai à M. Laignel le soin de répondre au maire de Levroux, M. Besse, puisqu'il s'agit de problèmes concernant la formation professionnelle. Je voudrais simplement indiquer à M. Besse que le lien entre la formation initiale et la formation continue me paraît devoir être renforcé. Tout ce que nous pourrions faire en ce sens me paraît aller dans la bonne direction.

Je remercie M. Bonifay de comprendre les conditions dans lesquelles le chapitre n° 44-77 a été élaboré. L'apprentissage n'est pas la solution à tous les problèmes de l'emploi. C'est une solution parmi d'autres.

Nous souhaitons augmenter ces crédits, mais avec certaines garanties.

La loi, d'ailleurs, prévoit une coordination de l'ensemble des formations en alternance : formations de l'éducation nationale, formations en alternance nées des accords entre les partenaires sociaux, et apprentissage. Pour l'apprentissage, il faut un accord avec l'éducation nationale. Il n'y aura pas de développement de l'apprentissage dans ce pays si un accord profond n'est pas trouvé avec mon ministère et le ministère de l'éducation nationale.

MM. Gérard Delfau et Charles Bonifay. Très bien !

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. C'est la raison pour laquelle, pour la première fois, le ministère de l'éducation nationale participe par l'intermédiaire du secrétariat d'Etat à l'enseignement technique au groupe de travail que j'ai créé sur le développement de l'apprentissage.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je me rappelle, monsieur Monory, que, à Poitiers, vous avez manifesté, au début de l'année, sur l'apprentissage, un semblable sentiment. Je le confirme, il faut l'accord du ministère de l'éducation nationale.

Je serais heureux, au bénéfice de ces explications, que MM. Souvet et Madelain puissent retirer leur amendement. La préoccupation de vos rapporteurs va, en effet, dans le sens de celle du Gouvernement. (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur les travées de l'union centriste.* - *MM. Besse et Fourcade applaudissent également.*)

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. Je souhaite compléter quelques-uns des propos de M. le ministre.

MM. les rapporteurs ont évoqué, à plusieurs reprises, ainsi que M. Delfau, les problèmes de l'offre de formation et de l'adaptation aux métiers d'avenir. Il s'agit là d'un problème central. C'est pourquoi j'ai souhaité, ainsi que je l'ai indiqué devant votre commission des affaires sociales, demander un audit de l'offre de formation dans notre pays, qui, bien évidemment, englobe l'A.F.P.A. Avant même que l'amendement ne soit déposé, nous avons agi en ce sens.

Je suis convaincu que cet audit de l'offre de formation nous permettra d'avancer vers une réflexion globale afin d'adapter la formation aux métiers d'avenir. En ce sens, nous avons également souhaité développer les contrats d'études prévisionnelles avec les branches. Avant que ne soient passées les conventions de développement avec les branches ou les entreprises, nous voulons que, préalablement, un contrat d'études prévisionnelles nous permette de dégager la

connaissance que nous pouvons avoir de l'évolution des métiers et de la naissance de métiers nouveaux dans les différentes branches professionnelles concernées.

C'est une direction qui nous paraît fondamentale, car il s'agit non pas - comme vous l'avez souligné à juste titre de former aux métiers d'hier ou d'aujourd'hui, mais plutôt à ceux de demain, chaque fois que cela est détectable et possible, même si nous savons la difficulté qu'il y a à prévoir ce que seront les métiers de l'avenir.

M. Besse a évoqué la lutte contre l'illettrisme. Je vous remercie, monsieur Besse, d'avoir rappelé que les crédits de lutte contre l'illettrisme inscrits dans le budget sont en augmentation de 50 p. 100. Un immense effort doit être fait dans ce domaine. Je souhaite que nous puissions mobiliser l'ensemble des partenaires.

C'est ainsi que je suis en conversation actuellement avec M. Chevènement pour que nous puissions utiliser au mieux les moyens de l'armée, à plusieurs niveaux de lutte contre l'illettrisme, notamment pendant les trois jours de détection.

La plus grande difficulté dans la lutte contre l'illettrisme est de détecter ceux qui sont les victimes de ce mal, car ils ne viennent pas, dans la plupart des cas, spontanément trouver les formateurs. Les campagnes qui s'adressent à eux sont parfois beaucoup trop complexes. Il y a dans ce domaine un grand travail à accomplir. Pour les jeunes femmes, puisque peu d'entre elles font leur service militaire, il faudra bien trouver d'autres moyens de détection.

Ensuite, il est nécessaire que les jeunes appelés, pédagogues de formation, puissent être mis à disposition pour la lutte contre l'illettrisme, ce qui répondrait au souci de M. Chevènement de faire évoluer le service national.

Nous pensons, dans les semaines à venir, concrétiser par un protocole d'accord, entre mon ministère et celui de la défense nationale, ces différentes propositions.

Il convient de mobiliser l'ensemble des élus locaux. C'est pourquoi j'ai saisi récemment le président de l'Association des maires de France du souhait que nous puissions passer un protocole nous permettant de mener en commun une lutte contre ce fléau.

Je suis convaincu que l'ensemble des maires de France sauront mesurer l'enjeu et se mobiliser dans ce domaine.

Les rapporteurs, ainsi que MM. Viron et Besse, ont évoqué le problème de l'A.F.P.A. Ils ont eu raison d'insister sur l'importance de cet organisme dans notre système de formation. Il est unique en Europe par son importance et par ses connaissances.

Mais il est vrai que l'A.F.P.A. doit évoluer, se rapprocher de la demande et avoir plus de souplesse. Elle devrait pouvoir s'identifier comme le lieu où se capitalisent les solutions de formation technique et professionnelle pour les adultes, renforcer la qualité des méthodes d'évaluation et de l'offre de formation proposée, accompagner les mutations de l'appareil de production et préparer aux changements de qualification qui s'imposent.

Pour répondre à ces exigences, il faudrait que nous réfléchissions autour de cinq objectifs majeurs : accueillir le plus grand nombre, innover, élever la qualité des niveaux de formation, mettre en œuvre de nouvelles approches pédagogiques et, enfin, se rapprocher des demandeurs de formation, au niveau tant des entreprises que des collectivités territoriales. Il y a là un enjeu important.

Je pense que l'A.F.P.A. a un rôle à jouer en Europe, qu'il s'agit là du seul organisme d'offres de formation que nous ayons à dimension européenne. Il faut que nous soyons capables, dans les mois et les années à venir, dans la perspective du 1^{er} janvier 1993, de faire en sorte que notre ingénierie de formation puisse prendre une place majeure sur le marché européen.

Enfin, M. Bonifay a parlé du crédit-formation.

Pour les salariés, le crédit-formation sera un véritable droit qui, après un bilan, devra permettre au salarié de choisir son parcours individualisé de qualification. Cela pourra se faire, soit à travers le plan de formation interne de l'entreprise, soit à travers des congés individuels de formation. L'abondement auquel participe l'Etat, les différentes mesures qui seront prises permettront de soutenir ces parcours réellement qualifiants de l'ordre de plusieurs centaines d'heures de formation. Il s'agit donc là d'une véritable seconde chance pour les individus et d'un net renforcement de la compétitivité de notre économie.

Tels sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les compléments que je souhaitais apporter rapidement aux propos de M. Soisson, en insistant tout particulièrement sur le fait que le budget, qui vous est présenté, a pour mission de privilégier la qualité et l'adaptation de la formation aux enjeux du monde moderne. (*Applaudissements sur les travées socialistes. MM. Besse et Fourcade applaudissent également.*)

M. le président. Nous allons examiner les crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que les crédits relatifs aux services communs du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE
ETAT B

M. le président. « Titre III, plus 223 275 399 francs. »

M. Hector Viron. Je demande la parole.

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

M. Hector Viron. La réponse que vous nous avez faite, monsieur le ministre, ne nous satisfait pas du tout et vous le comprendrez. Nous jugerons sur les actes et sur les faits, en ce qui nous concerne, et non sur les déclarations d'intention, surtout lorsqu'il s'agit de l'emploi. Nous sommes pour l'emploi, pour l'emploi à temps complet et non pour la précarisation de l'emploi.

Selon la chronique de conjoncture de l'Observatoire français de conjoncture économique, l'O.F.C.E. que vous connaissez, les créations d'emploi se font : « au prix d'une précarisation accrue ». Il apparaît en effet clairement que, de 1985 à 1988, la croissance de l'investissement industriel en volume a été de dix points plus forte en moyenne dans la Communauté économique européenne qu'en France, malgré toutes les facilités fiscales accordées au patronat par les gouvernements successifs depuis 1985.

« On estime, poursuit l'O.F.C.E., que 70 p. 100 des contrats de travail actuellement conclus sont à durée déterminée. Seuls 14 p. 100 des S.I.V.P. ont obtenu un contrat à durée indéterminée à l'issue de leur stage au premier trimestre de 1988, tandis que 13 p. 100 ont été embauchés en contrat à durée déterminée et que plus de 30 p. 100 d'entre eux se sont retrouvés au chômage. »

Tels sont les faits, monsieur le ministre. Selon des organismes proches du C.N.P.F., le chômage s'accroîtra l'an prochain, ce qui confirme le rapport d'information de la délégation du Sénat sur les résultats de projections macro-économiques sur l'exécution du 9^e Plan. Ainsi, le nombre d'emplois recensés en 1988, en tenant compte des « petits boulots », est à peu près le même qu'en 1973.

Il n'y a donc pas de quoi se réjouir de la situation de l'emploi en France, et les perspectives à moyen terme pour l'économie française, compte tenu de la politique économique et sociale proposée, n'incitent guère à l'optimisme, ce que nous regrettons bien sincèrement.

C'est pour ces raisons que nous pourrions approuver les crédits qui nous sont proposés.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Très bien !

M. le président. Plus personne ne demande la parole ?... Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

M. le président. « Titre IV, plus 8 832 143 252 francs. »

Par amendement n° II-4, MM. Souvet et Madelain, au nom de la commission des affaires sociales, proposent de réduire ces crédits de 3 millions de francs.

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

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le présent amendement tend à réduire les crédits du chapitre 44-77 intitulé « fonds d'orientation pour l'emploi et la formation professionnelle ».

Il poursuit deux objectifs : d'une part, protester contre le fait qu'une provision de près de 4 milliards de francs figure au budget du ministère du travail sans que le Parlement ait

pu obtenir d'explications complètes sur l'utilisation de plus de la moitié de cette provision. Certes, nous comprenons bien qu'à votre arrivée au ministère du travail vous ayez souhaité disposer d'une marge de manœuvres. Cependant, nous adhérons aux propos tenus par le président de la commission, M. Fourcade, et nous souhaitons que, l'an prochain, les choses ne se passent pas de la même manière.

Certes, des raisons de calendrier sont en partie la cause de cette inscription. Il est d'ailleurs pratique d'avoir en cours d'année une marge de manœuvre à sa disposition. Il n'en demeure pas moins que le Parlement est privé de son pouvoir de contrôle : comment contrôler l'affectation d'une somme non affectée ? C'est évident.

Le second objectif de cet amendement est d'inciter le ministre du travail à procéder dans les meilleurs délais à un audit approfondi de l'A.N.P.E. et de l'A.F.P.A. afin de déterminer le degré d'efficacité de ces organismes face aux missions essentielles qui leur sont confiées dans la lutte pour l'emploi et l'amélioration de la formation.

Compte tenu de l'importance et de la diversité des tâches confiées à l'A.N.P.E. et de la difficulté d'appréhender les effets exacts de son action à travers les seules réponses au questionnaire budgétaire, il a semblé nécessaire à votre commission de présenter un amendement tendant à réduire les crédits de l'état B du titre IV du projet de loi de finances pour 1989, afin de favoriser au plus tôt la réalisation d'un audit général des activités de l'A.N.P.E.

Cette initiative s'inscrit bien dans la démarche du ministre du travail et du secrétariat d'Etat chargé de la formation professionnelle qui souhaitent évaluer l'ensemble du système de formation professionnelle.

Nous en discutons tout à l'heure avec M. Fourcade en nous demandant si, comme les Anglais, nous ne devrions pas fusionner les deux secteurs.

Votre commission des affaires sociales s'est demandée si, malgré les apparences, il n'existait pas à l'A.N.P.E. une réserve de productivité mobilisable, par exemple pour intensifier les contacts avec les entreprises.

Quelle que soit la réalité de cette réserve, il est urgent d'évaluer les coûts et l'efficacité de tous les types d'intervention de l'A.N.P.E.

De nouvelles fonctions sont mises à la charge de l'agence comme dans le récent projet de loi sur le revenu minimum d'insertion ; il importe de savoir, d'une part, si l'A.N.P.E. peut les assumer sans compromettre l'efficacité de ses actions traditionnelles en faveur de l'emploi et, d'autre part, si l'accomplissement desdites tâches traditionnelles atteint son objectif ou doit être rééquilibré au profit de telle ou telle action.

L'importance de la réduction de trois millions de francs mentionnée dans le présent amendement signifie que la commission des affaires sociales a souhaité que l'audit soit mené dans les meilleurs délais et concerne la totalité des organes et des fonctions des deux agences.

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

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Sur le premier point, je confirme la réponse que j'ai apportée à M. Fourcade. Pour l'élaboration du budget de 1990, la volonté du Gouvernement est bien d'étudier, notamment avec les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, les conditions d'utilisation de la provision.

Sur le deuxième objectif, j'indique à nouveau à M. Souvet que je partage sa préoccupation. Quelle est la procédure que je compte suivre ? Je propose à l'A.N.P.E. d'établir, au cours des prochains mois, un projet qui devra faire l'objet d'une étude complète des missions dévolues à l'agence, notamment en l'application de l'accord entre les partenaires sociaux de décembre 1987 créant l'allocation formation-reclassement. Les diverses missions demandées à l'A.N.P.E. ont été « empilées » et leur coût réel d'exécution n'a jamais été étudié. On ne peut pas continuer ainsi.

Pour moi, la mission principale de l'A.N.P.E. est la liaison avec les entreprises. L'A.N.P.E. ne réussira que si elle établit un lien clair avec les entreprises et donc tout ce qui va dans le sens d'un rapprochement avec le monde de l'entreprise reçoit *a priori* mon accord. Les instructions que je donne à

l'A.N.P.E. sont d'ailleurs conformes à cette conviction. Ainsi, avec le délégué à l'emploi, j'ai reçu tout récemment les présidents des comités régionaux de l'A.N.P.E., qui sont des personnes qualifiées - certains appartiennent précisément au monde de l'entreprise - et je leur ai demandé de veiller tout particulièrement à ce rapprochement.

Avant l'élaboration du projet d'établissement, dont vous serez naturellement tenus informés, nous allons procéder à un examen très précis des fonctions et des missions de l'A.N.P.E.

S'agissant de l'A.F.P.A., M. Laignel s'est exprimé et je partage son sentiment. Il est clair qu'un audit global des centres de formation et, donc, de l'A.F.P.A. est absolument nécessaire. Il y sera procédé.

Sous réserve de ces observations, je serais reconnaissant à MM. Souvet et Madelain de bien vouloir retirer leur amendement. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Monsieur le rapporteur pour avis, votre amendement est-il maintenu ?

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis. Compte tenu du souci que M. le ministre vient d'exprimer à travers ses propos, nous avons décidé de retirer notre amendement.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. J'en remercie la commission.

M. le président. L'amendement n° II-4 est retiré.

Je vais mettre aux voix les crédits figurant au titre IV.

M. Hector Viron. Le groupe communiste vote contre, et votera contre les crédits figurant au titre VI ainsi que contre les crédits des services communs figurant aux titres III et V.

M. le président. Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.

(*Ces crédits sont adoptés.*)

ETAT C

M. le président. « Titre VI. - Autorisations de programme : 414 984 000 francs.

« Crédits de paiement : 309 455 000 francs. » - (*Adopté.*)

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE
ET SOLIDARITÉ, SANTÉ ET PROTECTION SOCIALE

SERVICES COMMUNS

ETAT B

M. le président. « Titre III : plus 49 158 679 francs. » - (*Adopté.*)

ETAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme : 89 780 000 francs.

« Crédits de paiement : 51 260 000 francs. » - (*Adopté.*)

Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Je vous remercie, mes chers collègues, du travail rapide et efficace que vous avez accompli.

Nous allons maintenant interrompre nos travaux pour les reprendre à quinze heures avec l'examen des crédits du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion du projet de loi de finances pour 1989, adopté par l'Assemblée nationale.

Solidarité, santé et protection sociale

M. le président. Nous allons maintenant examiner les dispositions du projet de loi relatif au ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

La parole est à M. le ministre.

M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, le budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale et plus globalement le projet de loi de finances pour 1989 marquent un progrès important de la solidarité nationale.

Cette solidarité se manifeste notamment à l'égard des plus démunis à travers l'instauration du revenu minimum d'insertion pour lequel une dotation de 6 milliards de francs est inscrite, pour des raisons techniques, au budget des charges communes.

Si l'on rapproche cette dotation du budget de la solidarité au sens strict, celui-ci s'accroît par rapport à 1988 de 17 p. 100. Cette croissance témoigne de l'effort consenti en matière de lutte contre l'exclusion.

Ces moyens budgétaires nous permettront d'offrir à tous les Français dans le dénuement des ressources suffisantes ainsi que les moyens de se réinsérer à nouveau dans une vie sociale normale.

Le projet de loi de finances pour 1989 traduit donc l'ambition du Président de la République et du Gouvernement de construire une France plus solidaire, une France plus fraternelle.

Le revenu minimum d'insertion constituera le dispositif central autour duquel s'organisera la lutte contre l'exclusion sociale. Je tiens à souligner toutefois que sa mise en place ne se traduit pas par une remise en cause des crédits affectés à la lutte contre la pauvreté. Ceux-ci sont en effet maintenus à hauteur de 295 millions de francs. Ils nous permettront de poursuivre, en liaison avec les grandes associations caritatives, les actions d'urgence visant à remédier aux situations d'extrême détresse.

Par ailleurs, des crédits supplémentaires sont prévus pour l'insertion des personnes accueillies en centre d'hébergement et de réadaptation sociale ainsi que pour la poursuite des programmes de développement social des quartiers.

L'ensemble de ces dispositions montre clairement l'orientation autour de laquelle s'organise ce projet de budget, à savoir la lutte contre la pauvreté en favorisant les potentialités d'autonomie des plus défavorisés.

L'effort, en matière de solidarité, que traduit ce projet de budget s'exercera également à l'égard de deux catégories de population particulièrement vulnérables : les personnes handicapées et les personnes âgées dépendantes.

Je m'en tiendrai aux évolutions budgétaires les plus significatives laissant à MM. Braun et Gillibert le soin de développer les axes de la politique que le Gouvernement conduit en ces domaines.

Vous le savez comme moi, nous sommes confrontés à un besoin massif de places dans le secteur du travail protégé pour les jeunes adultes handicapés qui sortent des établissements de l'enfance. La loi de finances primitive prévoyait la création de 1 700 places supplémentaires en centres d'aide par le travail, soit 45 p. 100 de plus qu'en 1988. L'Assemblée nationale a porté à 1 830 le nombre de places à créer. Je me réjouis de cette initiative parlementaire.

Les personnes âgées dépendantes bénéficieront également, en 1989, d'un effort accru de l'Etat.

Les hospices ont jadis été qualifiés de honte de la France. Il n'y avait malheureusement aucun excès dans cette qualification ; cinquante mille personnes âgées sont encore accueillies dans ces établissements dans des conditions souvent inacceptables.

Le Président de la République a donc souhaité terminer en sept ans la rénovation des ces institutions. C'est là une priorité nationale.

S'agissant d'opérations lourdes qui nécessitent des financements importants, l'Etat unira ses efforts à ceux des collectivités territoriales dans le cadre des contrats de plan. Il y consacra plus de 3 milliards de francs sur la période. Dès 1989, les autorisations de programme pour l'humanisation des hospices, soit 388 millions de francs, en croissance de 29 millions par rapport à 1988, permettront d'entreprendre la réalisation de ce programme.

En matière de solidarité, je souhaite ne pas oublier celle que la nation doit aux rapatriés. A cet égard, je souligne que les crédits qui leur sont consacrés augmentent globalement de

115 p. 100. Le Gouvernement entend faire honorer en ce domaine l'ensemble des engagements pris. M. Benassayag, délégué aux rapatriés, a pour ce faire toute ma confiance.

Après avoir évoqué les grandes lignes de ce projet de budget dans sa dimension sociale, je voudrais en commenter les aspects sanitaires.

Ma première priorité est constituée par la lutte contre le Sida. En ce domaine, le Gouvernement a décidé de changer d'échelle.

Cette décision s'appuie sur un constat. Nous assistons, en effet, à une progression dramatique du nombre de cas. Nous déplorerons plus de 4 000 décès dus au Sida en 1989, environ 8 000 en 1990. En 1991, on peut penser que les morts du fait de la maladie seront plus nombreux que ceux qui résultent des accidents de la route.

Par ailleurs, le nombre de personnes infectées par le virus - les séropositifs - est estimé entre 150 000 et 250 000, soit environ un Français sur 250.

Je vous livre ces chiffres, conscient de ce qu'ils ont d'effrayant, mais soucieux de ne rien dissimuler du fléau qui nous menace. J'ai la conviction que c'est sur la base d'une information objective que notre société se préparera à faire face fermement mais dignement à la maladie.

Ce constat sur l'évolution de la maladie a conduit le Gouvernement à mettre en œuvre des moyens correspondant aux enjeux réels de ce fléau dans le cadre d'un plan de lutte contre le Sida.

Il s'agit tout d'abord d'informer et d'éduquer. Ne pouvant pas guérir, il nous appartient de prévenir l'extension de la maladie.

La majorité de la population française pense encore que le Sida « ne passera par elle », alors même que nous sommes au début de l'extension de la maladie à la population hétérosexuelle.

En tant que responsable de la santé publique, il ne m'appartient pas de porter des jugements moraux sur les comportements sexuels des Français. Il est par contre de ma responsabilité de dire et de redire que le seul mode de prévention pour les personnes qui ont des partenaires sexuels occasionnels ou multiples, c'est le préservatif.

Or, 50 p. 100 des personnes qui considèrent elles-mêmes qu'elles ont un comportement sexuel les exposant au risque d'infection n'utilisent jamais de préservatif. Il nous faut donc en banaliser l'utilisation et faire tomber les barrières, notamment psychologiques, qui s'y opposent.

Une campagne de communication a d'ores et déjà été lancée. En 1989, une campagne plus générale d'information sur le Sida lui succédera.

Des mesures ont été décidées pour banaliser l'achat des préservatifs, notamment le passage du taux de T.V.A. de 18,6 p. 100 à 5,5 p. 100. Enfin, au 1^{er} décembre 1989, tous les préservatifs non conformes à la norme N.F. auront été retirés de la vente.

Chaque Français doit prendre conscience que l'arrêt de la propagation de l'épidémie relève de sa responsabilité personnelle.

Les crédits consacrés aux actions de communication et d'information sur le Sida passeront de 24 millions de francs en 1988 à 100 millions de francs en 1990. L'effort en ce domaine sera quadruplé et il vous sera proposé d'ouvrir les crédits complémentaires à l'occasion de la discussion du collectif budgétaire.

L'action de communication et d'information mobilisera l'ensemble des administrations concernées - éducation nationale, défense, justice, etc. Une agence de programme sera créée ; elle sera chargée de coordonner et de dynamiser leurs actions.

Le deuxième axe du plan national de lutte contre le Sida a pour objet d'éviter toute réaction d'exclusion et de répondre aux inquiétudes de notre société.

C'est pourquoi une autorité morale, indépendante du pouvoir politique, lieu de dialogue mais également force de proposition et de recommandation, sera créée afin de réfléchir sur les conséquences sociales du développement du Sida et sur les moyens d'affirmer la dignité et la solidarité de notre société face à ce fléau.

Le troisième axe du plan consiste à améliorer la prise en charge des porteurs sains comme des malades.

Les crédits destinés aux associations qui assistent les personnes contaminées par le virus seront accrus, notamment afin de permettre le développement des structures de prise en charge adaptées : centres d'accueil de jour ou appartements thérapeutiques.

Le Sida, vous le savez, est une maladie particulièrement dramatique. Elle détruit l'ensemble des défenses de l'individu et, en l'état actuel de nos connaissances, les efforts médicaux ne peuvent que retarder la mort. Il s'agit donc d'une épreuve particulièrement traumatisante pour les équipes soignantes. Il faut absolument aider ces équipes ; j'ai donc prévu dans l'immediat de répondre aux besoins de certains hôpitaux par la création de deux cents postes dont trente de praticiens hospitaliers.

Plus généralement, la charge financière supplémentaire que représente le Sida a été prise en compte dans le budget des hôpitaux, puisque 430 millions de francs supplémentaires y sont consacrés en 1989.

Il nous faut préparer l'hôpital au choc que constituera le développement du Sida. En 1995, à l'assistance publique de Paris, un lit sur six sera occupé en permanence par un malade du Sida.

Dans quelques jours, je confierai à un groupe de travail une étude sur les incidences de cette pathologie sur la vie de l'hôpital.

Le dernier axe de ce plan national de lutte contre le Sida est consacré à la recherche. Amplifier et coordonner les efforts de recherche sont des nécessités. La recherche est, en effet, le seul espoir : espoir de guérison pour les porteurs du virus et espoir d'immunité pour l'ensemble de la population.

Les enjeux pour la santé comme les enjeux industriels et scientifiques sont tels qu'il était indispensable, dans ce domaine encore, de passer à la vitesse supérieure.

Le Gouvernement a décidé de tripler les crédits d'incitation à la recherche en les portant d'une moyenne de 50 millions de francs par an à 150 millions de francs en 1989.

Un conseil scientifique sera mis en place afin de mieux coordonner l'ensemble des efforts de recherche et d'attribuer les crédits ainsi dégagés.

Telles sont les grandes lignes du plan national de lutte contre le Sida qui a été adopté voilà quelques semaines par le Gouvernement.

Ce n'est que la première étape d'un long processus de lutte contre une épidémie qui nous menace encore pour de nombreuses années. Il est vital, au sens propre du terme, que la collectivité nationale se mobilise tout entière pour faire face à ce fléau.

Le Sida justifie ces mesures exceptionnelles, il ne doit pas pour autant occulter la persistance des autres fléaux que sont l'alcool et le tabac : en 1985, on relevait environ 15 000 décès directement dus à l'alcool et 50 000 décès dus aux conséquences du tabagisme, en particulier par cancer et par maladies cardiovasculaires.

Nous allons poursuivre les actions entreprises et en lancer de nouvelles en concentrant nos efforts sur l'application des textes en vigueur sur la base de la prévention et de l'éducation sanitaire.

Les actions de sensibilisation, en particulier en direction de jeunes, seront maintenues par le comité français d'éducation pour la santé - le C.F.E.S.

Le fonds national de prévoyance de la caisse nationale d'assurance maladie nous permettra aussi d'aller plus loin.

Autre élément essentiel de la politique de santé : la stratégie hospitalière.

Les crédits inscrits à ce budget ne résument pas cette politique. Nous devons, en effet, faire évoluer le financement des investissements hospitaliers. Le montant des crédits budgétaires destinés à subventionner les opérations d'investissement sanitaires est faible - 610 millions de francs en autorisations de programme pour 1989 - au regard des besoins et de l'importance des investissements - environ 10 milliards de francs - réalisés par les établissements hospitaliers. Je souhaite donc étudier avec le ministre de l'économie et des finances la possibilité de moduler le taux de subvention actuellement fixé à 40 p. 100 et d'envisager l'autorisation d'équipements non subventionnés. Par ailleurs, avec mon collègue secrétaire d'Etat au Plan, je souhaite étudier la possibilité de réaliser des contrats de plan entre l'Etat et les établissements les plus importants, je pense aux C.H.U.

Au-delà de ces éléments budgétaires, je souhaite vous indiquer les orientations de mon action en matière hospitalière.

Le premier axe de cette action vise à redonner à l'hôpital public les moyens de remplir ses missions. Cela passe par la reconnaissance des personnels.

Pour ce qui est de la reconnaissance salariale, le niveau des rémunérations des infirmières et des personnels hospitaliers n'avait pas été adapté, alors même que leurs responsabilités s'accroissaient. En revalorisant leur traitement, le Gouvernement a réparé les conséquences d'une inaction prolongée.

Dès le mois de juin 1986, après deux ans de silence, j'avais entrepris la préparation des textes d'application nécessaires pour la mise en œuvre du titre IV du statut de la fonction publique.

D'autres dispositions, comme la représentation des personnels dans les conseils d'administration des centres hospitaliers ainsi que la reconnaissance plus généralement statutaire, ont fait l'objet de discussions.

Au-delà du protocole passé avec les organisations syndicales, voilà maintenant un peu plus d'un mois, je crois que le mouvement a traduit un malaise de l'ensemble de l'hôpital public. C'est ainsi que j'ai souhaité que chaque hôpital engage une réflexion sur ses missions, sur sa place dans l'environnement sanitaire pour déboucher sur un véritable plan stratégique fixant des objectifs en terme d'équipements, de formations, de conditions de travail et d'organisation interne.

Cette réflexion me paraît essentielle ; elle constituera un facteur déterminant de progrès dans la qualité des soins.

En ce qui concerne la gestion des hôpitaux, nous devrions pouvoir juger les responsables sur leurs résultats et le P.M.S.I. - programme de médicalisation du système d'information - sera relancé. Une meilleure connaissance de l'activité et des besoins réels doit servir de point d'appui à l'évolution des programmes de développement.

J'entends conduire une réforme importante de la tutelle sur les établissements. Celle-ci doit évoluer d'une tutelle *a priori*, parfois trop détaillée, vers un contrôle de résultats sur des objectifs préalablement négociés et éventuellement pluriannuels.

Mon objectif est de desserrer un certain nombre de contraintes actuelles et de redonner une responsabilité plus grande aux gestionnaires des établissements. Ces marges de manœuvre internes permettront de faciliter l'initiative des responsables locaux et d'élaborer une gestion contractuelle.

Les structures des établissements devront nécessairement s'adapter, les notions de pluridisciplinarité et d'équipe soignante ne peuvent plus être ignorées.

Pour ce qui concerne les structures de base de l'hôpital, dans la dernière période, nous avons assisté à une sorte de jeu de pendule où la contre-réforme a succédé à la réforme. Il n'est pas de mon intention - je l'ai déjà dit et je le répète - de faire une « guerre idéologique ».

La loi actuelle autorise la création de départements. Je souhaite - je l'ai dit fermement et clairement - que la départementalisation s'accélère et se généralise. Aussi, une fraction de la marge de manœuvre sera utilisée en 1989 pour inciter les établissements à présenter des plans de départementalisation.

En conclusion, s'agissant de l'hôpital public, je ne mésestime pas les contraintes financières et économiques qui pèsent sur le système de protection sociale. Et je tiens à réaffirmer mon attachement à l'hôpital public ainsi que ma volonté de lui permettre de demeurer un pôle d'excellence.

Le deuxième axe de la politique hospitalière est une approche globale de notre système de soins.

Dans notre système de santé, nous avons des secteurs complémentaires : l'hôpital public et la clinique privée à but lucratif. Personne ne souhaite remettre en cause la complémentarité de ces deux secteurs. Toutefois, leurs rapports doivent s'établir selon les critères les plus objectifs possibles : mêmes droits, mêmes devoirs et mêmes contraintes. Autrement dit, cette complémentarité doit être mieux organisée.

A cet effet, j'ai demandé que soit étudiée et discutée avec les professionnels une planification dans les secteurs non couverts par la carte sanitaire.

L'harmonisation entre les deux secteurs d'hospitalisation intéresse également leur mode de financement. Le secteur public est financé par dotation globale, alors que le secteur privé à but lucratif est financé par les prix de journée et les

paiements à l'acte, qui sont reconnus par tous comme inflationnistes et inadaptés. Il convient désormais de rechercher les voies et les moyens de parvenir à une harmonisation des financements.

Par ailleurs, j'ai décidé de faire préparer les textes qui permettront de développer les alternatives à l'hospitalisation, que ce soit dans un cadre public ou dans un cadre libéral.

En conclusion, je crois - notre histoire le montre - que nous pouvons faire évoluer notre système hospitalier dans le respect des contraintes financières pour un meilleur service de santé. C'est du moins l'objectif que je me suis assigné.

Ce projet de budget, vous le savez, est loin de rendre compte de l'ensemble de la politique sociale. C'est pourquoi je souhaite évoquer devant vous la situation de notre système de sécurité sociale, qui mobilise des masses financières bien plus importantes encore.

Je me propose donc de vous présenter la situation des comptes de la sécurité sociale, telle qu'elle ressort des prévisions les plus actuelles, et d'évoquer les projets du Gouvernement, qu'il s'agisse des mesures immédiates imposées par la situation de trésorerie ou de la concertation sur la définition des mesures durables à venir.

En 1988, les comptes du régime général ne seront pas équilibrés et feront apparaître un besoin de financement d'environ 10 milliards de francs.

Le besoin de financement du régime général en 1989 est actuellement évalué, avant toute mesure correctrice, à quelque 30 milliards de francs.

Ce besoin de financement provient essentiellement de la branche vieillesse, pour 33 milliards de francs, puisque la branche famille devrait dégager un excédent d'environ 3 milliards de francs et la branche maladie-accident du travail devrait être proche de l'équilibre.

Les difficultés de notre système de protection sociale ont fait l'objet de nombreux débats dans le cadre des états généraux organisés par le précédent gouvernement. Ces travaux ont abouti à un rapport du comité des sages qui présentait un certain nombre de propositions.

Le Gouvernement de l'époque a choisi de prolonger le processus de consultation en saisissant le Conseil économique et social. Le Conseil, qui devait terminer ses travaux en juillet dernier, a souhaité reporter l'échéance à la fin du mois de septembre. Le projet du rapporteur a été repoussé par la section sociale et, le 27 septembre 1988, le Conseil a déclaré ne pas être en mesure de produire l'avis attendu.

Force est de constater que le long processus de concertation engagé par le précédent gouvernement n'a débouché sur aucune décision concrète.

L'actuel gouvernement, attaché à notre système de protection sociale, prendra les mesures de financement qui s'imposent pour assurer la gestion 1989. Aussi, envisage-t-il de proposer au Parlement la reconduction de la contribution de 0,4 p. 100 sur les revenus imposables et d'augmenter de 1 p. 100 les cotisations vieillesse à la charge des assurés.

Par ailleurs, après l'échec du Conseil économique et social, il appartient au Gouvernement de reprendre le dossier au fond. J'en ai la ferme volonté. Notre objectif est de pouvoir proposer au Parlement, à la prochaine session de printemps, les mesures législatives nécessaires pour assurer la pérennité à moyen terme de notre système de protection sociale. Durant ce délai, j'engagerai avec les partenaires sociaux la concertation qui s'impose.

D'ores et déjà, je souhaite vous indiquer - car le Gouvernement ne se dérobera pas et je formulerai des propositions concrètes - les orientations générales qui guideront mon approche de ce problème, tant en ce qui concerne les modes de financement que l'évolution des branches « maladie » et « vieillesse ».

Tout d'abord, il m'apparaît que les modes de financement de la sécurité sociale doivent être réexaminés.

La situation financière de notre système de protection sociale montre à l'évidence que des prélèvements complémentaires seront nécessaires.

La perspective d'une croissance des prélèvements pose avec acuité la question des modes de financement. Les ressources de la protection sociale sont en effet constituées quasi exclusivement aujourd'hui par des prélèvements sur les revenus du travail.

L'extension de la base de financement à l'ensemble des revenus, qu'il s'agisse des revenus du capital ou de revenus de remplacement, est, me semble-t-il, une hypothèse très concrète à envisager. Une telle extension serait équitable, notamment lorsque les prélèvements ont pour vocation le financement d'une politique sans lien avec l'activité professionnelle, comme c'est le cas, par exemple, de la politique familiale.

Elle serait de plus favorable à l'emploi, car elle réduirait le prélèvement à opérer sur les revenus professionnels et favoriserait donc la maîtrise du coût du travail.

En ce qui concerne la branche maladie, la recherche de l'équilibre passe par une gestion stricte du système de soins.

Pour équilibrer la branche maladie, le gouvernement précédent avait réduit la couverture de certains assurés sociaux. Tel était l'objet du plan Séguin. Nous sommes revenus sur les dispositions socialement les plus néfastes de ce plan.

Plus que par une restriction des droits des assurés, je crois que la recherche de l'équilibre de la branche maladie passe par une gestion plus stricte du système de soins.

La maîtrise des dépenses de santé passe, naturellement, par un effort de gestion et d'efficacité des hôpitaux que j'ai évoqué précédemment, mais également par une modification des comportements de l'ensemble des acteurs du système de santé et, notamment, des praticiens libéraux.

Il me paraît à cet égard indispensable que la prochaine convention médicale soit l'occasion de poursuivre l'effort entrepris et de mettre en place des mécanismes de régulation des dépenses de médecine ambulatoire.

Par ailleurs, un effort considérable devra être entrepris pour développer l'évaluation des thérapeutiques afin de mieux soigner et de moins dépenser.

Dans cette optique, la formation médicale continue doit devenir l'une des composantes essentielles de la politique de soins, mais également de maîtrise des dépenses de santé.

En ce qui concerne l'assurance vieillesse, nous sommes confrontés, vous le savez, à un déséquilibre structurel lié tant à l'allongement de la durée de vie des retraités qu'à l'arrivée à pleine maturité des régimes.

Les dépenses du seul régime général sont ainsi appelées à croître chaque année de huit milliards à dix milliards, en francs constants, d'ici à 2000-2010.

Pour faire face à cette évolution des dépenses, la croissance économique viendra apporter des ressources complémentaires, mais il serait vain d'espérer qu'elle permettra à elle seule de régler le problème.

Une hausse des prélèvements ne peut donc être exclue ; elle traduirait la nécessaire solidarité entre actifs et retraités. Toutefois, une répartition équitable de l'effort à consentir entre les actifs et les retraités doit être recherchée.

A cet égard, et bien que les chiffres en cette matière soient à manier avec précaution, il faut noter que le revenu disponible par personne des « ménages-retraités » est supérieur à celui des « ménages-actifs ». Il ne s'agit là bien sûr que de moyenne. Je n'oublie pas que certaines pensions sont d'un niveau trop modeste, notamment les pensions de réversion.

Aussi, la question de l'évolution des dépenses ne peut être éludée. En ce domaine, les partenaires sociaux ont montré, dans le cadre des débats du Conseil économique et social, leur opposition résolue à un redressement majeur qui consisterait à transformer notre système actuel en système par points.

Sans bouleversement de ce type, il m'appartiendra d'envisager, avec les partenaires sociaux, les mesures d'ajustement des dépenses compatibles avec l'équité et avec les engagements de la collectivité à l'égard des anciens actifs.

Ma démarche se fonde sur la conviction que la retraite de base par répartition doit rester le fondement de la protection sociale des personnes âgées. Il convient donc de couper court aux inquiétudes sur la pérennité de notre système de retraite et de donner des garanties aux retraités, actuels et futurs, sur le niveau des ressources dont ils disposeront.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, pardonnez-moi d'avoir peut-être été un peu long pour présenter les orientations de l'équipe sociale du Gouvernement pour l'année 1989. Vous aurez noté qu'elles révèlent une grande ambition.

Ce budget, dont nous allons maintenant pouvoir débattre, marque les priorités de ce Gouvernement et un développement important de la solidarité nationale. Il s'inscrit dans une politique de santé active tant en matière de prévention que de modernisation de nos systèmes de soins et de protection sociale. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Théo Braun, ministre délégué auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé des personnes âgées. Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, les crédits qui concernent spécifiquement les personnes âgées dans le budget du ministère des affaires sociales ne sont, vous le savez bien, que la « partie émergée de l'iceberg », comme toujours en matière sociale.

Ceux que vous avez à examiner aujourd'hui totalisent 422 millions de francs, dont 388 millions pour les hospices. Ils sont en progression plus rapide par rapport à 1988 - plus 6,5 p. 100 - que l'ensemble des crédits des affaires sociales.

L'aide sociale pour les personnes sans domicile de secours et pour les titulaires du fonds national de solidarité, le F.N.S., à l'aide sociale s'y ajoutent par nature. Leur évolution, toutefois, ne peut être tenue comme significative d'une politique active.

Si l'on s'en tient à la seule action sociale et sanitaire, les dépenses spécifiquement consenties par la collectivité aux personnes âgées sont d'un ordre de grandeur quarante fois supérieur aux dépenses de l'Etat.

Dispersés sur les budgets d'une grande diversité d'organismes au premier rang desquels se trouvent les collectivités locales, la collectivité consacre en effet au total plus d'une vingtaine de milliards de francs à cette action.

J'estime que mon rôle est d'abord de contribuer à promouvoir une utilisation aussi efficace et aussi coordonnée que possible de ces dépenses. Les moyens qui sont demandés par le Gouvernement dans le projet de loi de finances doivent être considérés comme un simple levier de cette action.

« L'action vieillesse » collective doit prendre en compte également les pensions de retraite. On change alors d'échelle pour parler en centaines de milliards de francs.

Je n'évoquerai pas les projets du Gouvernement dans ce domaine, M. Evin vient de le faire en parlant des mesures concernant la sécurité sociale. Pour ma part, je concentrerai mon exposé sur l'action sanitaire et sociale.

Les dernières décennies ont permis, grâce à une conjoncture économique et démographique favorable, une remarquable élévation du niveau de vie des personnes âgées. Un net allongement de l'espérance de vie et une très sensible amélioration de l'état de santé des personnes âgées leur permettent également un accès de plus en plus large à la culture et aux loisirs. Enfin, de grands progrès dans la prise en charge des personnes dépendantes ont été réalisés.

Je tire de ce constat trois réflexions principales qui concernent, premièrement, les ressources des personnes âgées, deuxièmement, leur insertion sociale et, troisièmement, les services destinés aux personnes dépendantes.

On peut qualifier de positif le bilan de l'augmentation des ressources des personnes âgées. Les problèmes tout à fait sérieux posés par l'équilibre du régime général ne doivent pas occulter cette donnée importante.

Les problèmes d'équilibre ne peuvent être résolus qu'en prenant en compte, dans une action à long terme, l'ensemble des régimes, et non seulement le régime général.

De multiples études ont été menées par des techniciens de haute valeur sur l'avenir des retraites depuis trois ans. Il y a lieu, maintenant, sur un plan politique, d'arrêter des solutions durables et, également, de considérer que les personnes âgées aspirent à des comportements tenant compte de leur nouveau statut.

Elles souhaitent légitimement être considérées, par exemple, comme des interlocuteurs « à part entière » dans de nombreuses instances de concertation nationales ou locales. Je m'en réjouis et je ferai en sorte, chaque fois que cela sera possible, qu'une place leur soit réservée.

Si les personnes âgées sont financièrement mieux insérées qu'elles ne l'étaient autrefois dans la société, des efforts importants doivent être réalisés pour réussir une insertion complète sur le plan de la vie en société.

Des faiblesses sont à signaler, plus particulièrement dans l'articulation vie de travail-retraite, dans la participation aux activités sociales intergénérationnelles et dans la distribution des services d'aide permettant le maintien à domicile pour les plus âgés.

Le grand souci des dispositifs de lutte contre le chômage a été, au cours des dernières années et à juste titre, la population jeune. Si nous n'y prenons garde, le rejet des plus âgés peut conduire à des déséquilibres graves. Pour répondre à ces préoccupations, j'ai demandé, conjointement avec M. Soisson, la remise d'un rapport et de propositions concernant l'emploi et la formation des travailleurs vieillissants.

La participation des personnes âgées à des activités « intergénérationnelles » doit prolonger ce qui pourra être fait dans le domaine de la vie professionnelle. Vous savez quelle expansion et quel succès ont connus les clubs du troisième âge dans les villes et à la campagne.

Ces clubs accueillent désormais beaucoup de personnes encore jeunes qui ne demandent qu'à s'engager dans une activité sociale dans la vie de la cité. C'est, à mes yeux, une marque de respect pour nos aînés et une prévention du repli sur soi que de leur en offrir les moyens. Les collectivités locales et certaines associations doivent y être encouragées. Je consacrerai une bonne partie des crédits de subvention qui me seront alloués à inciter de telles initiatives intergénérationnelles.

Les moyens mis en œuvre par l'Etat, les régimes de sécurité sociale - notamment le régime général - et les collectivités locales pour développer le maintien à domicile ont connu une croissance très importante.

Le nombre de places de services de soins infirmiers à domicile était, début 1980, de 1242. Il est aujourd'hui de plus de 30 000. Les bénéficiaires de l'aide ménagère étaient, en 1981, au nombre de 391 000. Ils sont aujourd'hui plus de 500 000.

Malgré cet effort important, il subsiste des disparités régionales de la couverture en services de maintien à domicile.

C'est pourquoi je tiens à souligner l'effort particulier que va consentir le régime général, en 1989, en décidant d'accroître le nombre d'heures d'aide ménagère de 2 p. 100. Cette augmentation, qui est légèrement supérieure à la croissance démographique des plus de soixante-quinze ans, devrait permettre de poursuivre le rééquilibrage interrégional nécessaire.

Après des personnes âgées dépendantes, les services de soins à domicile ont acquis une place originale conforme à leur vocation. Ils sont parmi les secteurs prioritaires du redéploiement. Il convient de poursuivre leur développement.

Après les ressources et l'intégration sociale, il nous faut agir en faveur des personnes âgées dépendantes, dont le nombre et les besoins augmentent.

Il faut prévoir un accroissement de la capacité d'accueil spécialisée pour faire face à la pression actuelle et préparer l'avenir, les besoins ayant peu de chances de diminuer.

Pour multiplier les capacités d'accueil médicalisées, le Gouvernement conduira pour sa part une triple politique qui concerne les hospices, le développement de services médicalisés et, enfin, l'organisation du secteur.

Lorsque le Gouvernement et le législateur se sont engagés, en 1975, à faire disparaître ces établissements d'un autre âge que sont les hospices, il existait encore 214 000 lits sous la catégorie juridique « hospices » en France. Il reste à réaliser, en chiffres ronds, la transformation juridique de 70 000 lits et la modernisation physique de 50 000 lits.

Le projet de loi de finances que vous examinez aborde la première étape d'un programme que le Gouvernement s'est engagé à mener à bien en sept années, de 1989 à 1995. En 1989, 388 millions de francs pour la modernisation des hospices, cela représente une augmentation de 29 millions de francs par rapport à 1988. Il faudra augmenter encore d'environ 80 millions de francs cette dotation en 1990 et maintenir son niveau jusqu'en 1995 pour achever cette modernisation nécessaire.

Cette opération doit associer, à travers les contrats de plan, les régions et les départements. La mise au point des contrats est en cours. Je souligne que les propositions du Gouvernement ont rencontré un large écho auprès des collectivités locales. Celles-ci vont consentir un effort aussi important que l'Etat, puisque les contrats comprendront la parité des efforts : 30 p. 100 du coût d'investissement seront supportés par l'Etat, 30 p. 100 par les collectivités locales.

La poursuite et l'achèvement de ce programme ont une double finalité : d'une part, en finir avec des conditions de vie indignes de cette fin du XX^e siècle ; d'autre part, en associant à cette modernisation une transformation juridique - en long séjour ou en section de cure médicale de maison de retraite - accroître notre capacité de prise en charge médicalisée des personnes âgées.

Pour compléter les subventions publiques couvrant 60 p. 100 du coût des opérations, les établissements pourront trouver les crédits nécessaires auprès d'autres financeurs. Ainsi, la caisse nationale d'assurance vieillesse vient d'augmenter de 30 millions de francs ses crédits immobiliers pour faire face à ces besoins en 1989.

La priorité est donnée au redéploiement des moyens sanitaires en faveur des services pour les personnes âgées.

Depuis plusieurs années, un effort est réalisé pour mieux distribuer les moyens hospitaliers en fonction des activités et des besoins. Le secteur des personnes âgées a été le grand bénéficiaire de cette redistribution. En 1988, un effort complémentaire a été fait, puisque la création de places et lits supplémentaires - avec les moyens correspondants - a été autorisée exceptionnellement au-delà des moyens « redéployés ».

La pression de la demande a sensiblement diminué à la suite de ces mesures. Pour 1989, il me paraît que nous pouvons reprendre sans difficultés une politique de priorité pour les personnes âgées, à moyens constants.

J'ajoute que la limitation relative des moyens ne doit pas nous empêcher de développer une politique de meilleure qualification des personnels. C'est pourquoi j'ai tenu, avec M. Evin, à mettre en place le certificat d'aptitude à la fonction d'aide à domicile, renforçant ainsi les moyens de formation professionnelle. Le budget que vous examinez comporte également une mesure en ce sens : il prévoit une augmentation sensible des crédits destinés à la formation.

Nous entendons réaliser une meilleure organisation du secteur.

Dans le rapport sur les personnes âgées dépendantes, que j'avais remis au précédent gouvernement, j'avais vivement insisté sur la nécessité de « décloisonner » et de « revoir la tarification » des établissements et services sanitaires et sociaux pour personnes âgées.

Bien que ces réflexions n'aient pas de conséquences budgétaires immédiates, je tenais à vous confirmer que mon diagnostic sur ce point n'a pas changé. J'ai publiquement annoncé que ce thème de réflexion serait pour moi prioritaire cette année afin de pouvoir prendre à bref délai les mesures législatives qui permettront d'harmoniser et de moderniser le fonctionnement de ces établissements et services. Je tenais à vous faire part, dès cette première rencontre, de ma volonté d'aboutir sur ce point à bref délai.

J'ajoute que je suis personnellement choqué qu'une personne atteinte dans son grand âge par des difficultés physiques et psychiques douloureuses, pour laquelle il n'y a guère d'autre solution qu'une prise en charge en établissement, se voie réclamer des sommes telles qu'elle doive recourir à l'aide sociale alors même qu'elle dispose de revenus égaux ou supérieurs à la moyenne.

Un amendement gouvernemental à la première partie de la loi de finances, que le Sénat vient d'adopter, permet de soulager les situations les plus dramatiques, celles des couples âgés dont l'un des membres est hébergé et qui doit en outre acquitter des impôts sur ses revenus.

Dans les conditions les plus difficiles, le second conjoint ne peut plus rester à domicile. Je vous remercie, mesdames, messieurs les sénateurs, d'avoir adopté cet amendement à l'unanimité, car il permet de soulager ces cas douloureux.

Mais la voie fiscale est insuffisante. Il me paraît nécessaire, à long terme, d'inventer des mécanismes de financement moins archaïques, qui mettent en jeu de façon plus cohérente les différentes formes de solidarité.

Il me paraît également nécessaire de rechercher des solutions humainement et économiquement satisfaisantes, en cohérence avec la politique d'insertion sociale que j'évoquais tout à l'heure pour les personnes moins dépendantes. C'est pourquoi je suis prêt à encourager l'accueil des personnes âgées dans de petites unités de vie bien insérées dans la vie urbaine.

C'est aussi pourquoi je me propose de vous présenter prochainement, avec MM. Evin et Gillibert, un projet de loi destiné à faciliter l'accueil des personnes âgées au sein même des familles qui pourront les prendre en charge, pourvu que les conditions de sécurité et de garantie nécessaires soient offertes à l'une et l'autre partie.

Telles sont les principales préoccupations du Gouvernement dans le domaine des personnes âgées. Je suis persuadé, mesdames, messieurs les sénateurs, que ces préoccupations rencontrent également les vôtres. (*Applaudissements.*)

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

Mme Hélène Dorlhac, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé de la famille. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui les crédits inscrits au projet de budget pour 1989 qui relèvent du secrétariat d'Etat à la famille.

Avant d'en venir à cette présentation, permettez-moi une remarque préliminaire, qui est d'ailleurs une remarque d'évidence : les crédits dont nous allons parler aujourd'hui ne sont pas représentatifs de l'effort de la nation en faveur des familles. Cet effort passe au premier chef - chacun d'entre nous le sait - par les prestations familiales ainsi que par l'action sociale menée par les caisses d'allocations familiales.

Je m'attacherai au maintien - et même au développement - de cet effort d'ensemble et je suis fier de pouvoir annoncer ici que le budget du fonds national d'action sociale de la caisse nationale d'allocations familiales augmentera en 1989 de 5 p. 100. Cette augmentation, tout à fait appréciable, permettra notamment aux prestations de service des caisses d'allocations familiales, qui servent à concrétiser l'objectif que je poursuis d'un meilleur accueil des enfants dans notre société, de progresser, quant à elles, de plus de 8 p. 100.

En ce qui concerne les prestations familiales elles-mêmes, comme vous le savez, les aides se sont peu à peu concentrées sur les familles jeunes et nombreuses. Ce mouvement s'est accentué avec la création de l'allocation parentale d'éducation allouée à partir du troisième enfant. Il s'agit d'une excellente orientation, où se conjuguent l'effort de redressement de la natalité et la juste compensation du poids relatif que représentent les enfants dans le budget des familles.

Mais les contraintes financières qui pèsent sur la protection sociale ne permettent pas d'envisager de nouveaux bouleversements importants dans le système actuel des prestations familiales, au demeurant très complexe. Je ne prévois donc pas, à court terme, de modification de l'allocation parentale d'éducation. Seuls des ajustements limités de certaines prestations, afin de les rendre plus simples et plus équitables, sont à l'étude.

Cet effort en faveur des familles passe aussi par le budget de l'Etat. Je rappelle que l'ensemble des mesures fiscales concernant les allègements d'impôts liés à la charge d'enfants dépassera, en 1989, 60 milliards de francs. En particulier, le plafond par demi-part du quotient familial augmentera de 2,6 p. 100, ce qui correspond à un maintien en francs constants de cet avantage.

La déduction pour frais de garde d'enfants, qui concerne les chargés de famille qui travaillent jusqu'au septième anniversaire de l'enfant, s'appliquera désormais au montant même de l'impôt et ce système, plus favorable aux ménages modestes que le système précédent, coûtera près d'un milliard de francs au budget de l'Etat.

Venons-en, après ce préambule un peu long mais nécessaire, aux crédits qui concernent la famille et qui sont inscrits dans le projet de budget du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

Ces crédits, pour ce qui concerne les dépenses ordinaires, sont inscrits au chapitre 47-21 intitulé « Programmes d'action sociale ». Il est d'ailleurs malaisé, dans ce total, d'isoler les crédits affectés à des actions de politique familiale. On peut en effet avoir une vision plus ou moins extensive de ces actions.

En excluant les actions de lutte contre la pauvreté, mais en incluant des crédits d'action sociale générale - le développement social des quartiers, par exemple - et des crédits d'action sociale en faveur de l'enfance et de la jeunesse - l'opération « été-jeunes », par exemple - l'ensemble atteint

161 millions de francs à la suite de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale, permettant une progression moyenne de 5,9 p. 100 de ce secteur.

Cette évolution me paraît pleinement justifiée compte tenu des compressions budgétaires importantes depuis plusieurs années. Ce choix recueille donc mon assentiment.

En ajoutant les crédits de lutte contre la pauvreté, qui concernent aussi des familles, le total général est de 456 millions de francs, sans tenir compte, bien sûr, des crédits liés à la mise en place du revenu minimum d'insertion, dont on sait qu'ils constitueront pour une part essentielle les ressources des familles très défavorisées.

Ces crédits permettent notamment la poursuite des contrats-famille et des actions concernant le logement des familles, des subventions à des associations - comme celles qui s'occupent des gens du voyage ou de réinsertion sociale - ou des subventions à de grands organismes familiaux ou à des associations qui œuvrent dans le domaine de l'enfance, ainsi que le développement social des quartiers, les aides au démarrage des modes d'accueil pour la petite enfance, l'aide aux centres sociaux, les opérations-prévention été-jeunes, les foyers de jeunes travailleurs.

Par ailleurs, en ce qui concerne les opérations d'investissement, certains crédits inscrits au chapitre 66-20 sont destinés à des opérations qui relèvent de la mise en œuvre de la politique familiale, puisqu'ils concernent, à concurrence de 32,5 millions de francs, des aides à l'investissement, dans le domaine notamment des modes de garde, des maisons d'enfants ou du développement social des quartiers.

Il s'y ajoute, enfin, les crédits figurant au chapitre 36-21, article 30, relatifs à l'Institut de l'enfance et de la famille, l'I.D.E.F., qui pourront être portés, en 1989, à 7,6 millions de francs, permettant ainsi la mise en œuvre d'un programme de recherche, conformément aux missions qui lui ont été imparties dès sa création, en 1984, mais pour lesquelles les crédits n'avaient pas jusqu'à présent été réservés.

J'y suis très attachée et j'attends de l'I.D.E.F. une mobilisation sur deux axes qui me paraissent prioritaires : d'une part, la réflexion sur les modes d'accueil des jeunes enfants, tout particulièrement l'amélioration de l'accueil assuré à domicile par les assistantes maternelles, et, d'autre part, l'étude de l'impact sur les enfants des séparations et des reconstitutions familiales, qui se développent depuis quelques années car elles correspondent à un besoin croissant.

L'ensemble des crédits dont dispose le secrétariat d'Etat à la famille n'est pas - vous le voyez vous-même - très élevé en valeur absolue. Au risque de vous surprendre, je dirai que cette situation m'apparaît normale.

S'il est bien du rôle de l'Etat d'accorder des avantages fiscaux aux familles et de veiller au maintien de l'effort financier global de la nation fait en leur faveur par la voie des prestations familiales, il ne relève pas de l'Etat de mener seul des actions d'amélioration de la vie quotidienne des familles : c'est en premier chef aux collectivités locales, aux associations - que nous aidons - aux caisses d'allocations familiales qu'il revient d'appliquer sur le terrain de telles mesures, qui seront alors mieux adaptées aux besoins parce qu'elles auront été étudiées par les partenaires locaux.

Le rôle de l'Etat est d'entraîner la mobilisation de ces partenaires, d'enclencher une action incitative et d'encourager les innovations plus que de gérer des crédits de fonctionnement.

Ce principe posé, je tiens cependant à vous faire part, face à ce projet de budget, de mes motifs de satisfaction.

Dans le secteur du logement, de l'habitat et du cadre de vie, la progression des crédits est très appréciable. Les crédits affectés aux contrats-famille diminuent, mais cette diminution est explicable puisque la nature même de ces contrats a changé depuis le 1^{er} janvier 1988, le deuxième programme mis alors en place ne concernant plus que les études préalables à la réalisation d'opérations d'habitat et d'amélioration du cadre de vie.

En revanche, les crédits affectés à l'accompagnement social des familles et au développement social des quartiers progressent de manière importante, passant respectivement de 14 millions à 17 millions de francs et de 3,4 millions à 6,8 millions de francs. Ainsi, grâce à ces crédits, la convention signée avec l'union nationale des organismes d'H.L.M. pourra être pleinement mise en œuvre, et les besoins des

familles seront mieux pris en compte, non seulement en terme de taille de logement, mais aussi de participation à l'amélioration de leur habitat et de suivi des familles en difficulté.

La dotation d'autres lignes budgétaires concernant la politique familiale va également pouvoir évoluer de façon satisfaisante.

En tout premier lieu, au moment où les équipements de quartier vont être mobilisés largement dans la politique locale d'insertion sociale des familles en difficulté, je suis heureuse de pouvoir rétablir l'effort de l'Etat pour faciliter l'action des centres sociaux, tant au niveau de l'aide au fonctionnement des fédérations que pour le financement forfaitaire des postes d'emploi d'utilité publique, pris en charge dans le secteur associatif. Ce dernier pourra, en 1989, être aligné sur le montant alloué par l'Etat du titre des postes F.O.N.J.E.P. - fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire.

De même, en ce qui concerne l'aide au démarrage de modes d'accueil innovants pour les jeunes enfants, le secrétariat d'Etat va pouvoir élargir le champ de l'aide, accordée jusqu'à présent aux seules crèches parentales, à d'autres modes d'accueil qui offrent des formules souples ou qui développent des projets intéressants, mêlant, par exemple, formules collectives et accueil individuel.

Là, encore, il ne s'agit que de faciliter le démarrage d'actions nouvelles, et non d'apporter une aide régulière qu'il n'est pas dans la vocation de l'Etat de verser.

Enfin, les crédits affectés à la protection des enfants et des jeunes ont été augmentés afin de répondre à l'impérieuse nécessité de promouvoir un meilleur respect des droits des enfants. En 1988, des crédits avaient déjà été prévus pour financer une campagne de lutte contre la maltraitance. Ils seront maintenus en 1989, permettant la poursuite de cette opération qui, pour être efficace, nécessite une action en profondeur et en coordination avec les autres départements ministériels et les collectivités locales.

Il s'agit de conduire une véritable action de prévention par une information des familles et par une mobilisation tant des différentes catégories de professionnels - personnels de l'éducation nationale, travailleurs sociaux - que des mouvements associatifs familiaux et d'éducation populaire.

J'attache une particulière importance à la mise en œuvre d'un ensemble d'interventions, cohérentes et assurées d'une réelle continuité, afin de lutter contre les mauvais traitements, notamment les abus sexuels, à l'égard des enfants. C'est l'une des priorités de mon secrétariat d'Etat.

Les crédits prévus permettront également de développer le dispositif de « Prévention été jeunes », afin de l'étendre à de nouveaux départements, d'accroître l'effort de formation en direction des personnels des services d'aide sociale à l'enfance chargés des procédures d'adoption et de soutenir les expériences de médiation familiale, dont j'évoquais tout à l'heure l'intérêt.

Ainsi, le secrétariat d'Etat pourra mieux prendre en compte les besoins d'enfants fragilisés ou en danger, ce qui correspond, dans le cadre général de la défense des droits de l'enfant, à l'une de mes actions prioritaires.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, je vous remercie de votre attention. *(Applaudissements sur les travées socialistes. - M. le président de la commission des affaires sociales et M. Boyer, rapporteur pour avis, applaudissent également.)*

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

M. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé des handicapés et des accidentés de la vie. Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, l'Etat a décidé de faire un effort tout particulier pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

S'il est vrai que les outils statistiques permettant de mesurer les besoins méritent d'être affinés, nul ne conteste le retard important pris dans ce domaine, retard qui réclamera du temps pour être comblé.

L'informatisation progressive des Cotorep - commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel - répondra en partie à ce besoin statistique. Par ailleurs, la préparation en cours d'un nouveau guide barème d'évaluation

du handicap et la réflexion sur une réforme en profondeur des Cotorep, notamment de la deuxième section, contribueront à une meilleure connaissance de la population handicapée et de ses besoins. Elles amélioreront aussi la rapidité et l'efficacité des procédures de la prise en charge des personnes handicapées pour les rendre plus justes et plus humaines.

Les chiffres avancés, notamment par les associations, méritent d'être pris au sérieux, même s'ils ne traduisent pas complètement la diversité des réformes à apporter.

Je pense, en particulier, au développement nécessaire des ateliers protégés et des sections occupationnelles, parallèlement à celui des C.A.T. - centres d'aide par le travail. De même, l'intégration individuelle de travailleurs de C.A.T. et des ateliers protégés en entreprises doit être organisée et développée.

Avec toute la souplesse indispensable, pour tenir compte de la variété des handicaps et des limites qu'ils imposent, le Gouvernement favorisera, de façon prioritaire, la réalisation des projets émanant d'associations combinant ces diverses formules. Ces derniers doivent permettre de répondre à l'évolution des besoins et des aspirations de la personne handicapée en dynamisant celle-ci et, en lui garantissant, en même temps, tout le soutien nécessaire.

Actuellement - tout le monde le sait - certains handicapés ne sont pas à leur place.

Mais la politique du handicap forme un tout. Elle ne se limite pas à des mesures ponctuelles, certes nécessaires, mais insuffisantes si elles ne s'intègrent pas dans une démarche globale.

Cette politique n'aurait pas de sens si elle ne se fondait pas sur un effort, notamment dans les domaines suivants.

D'abord, une politique de recherche, avec la mise en place par l'I.N.S.E.R.M. - Institut national de la santé et de la recherche médicale - d'une intercommission sur le handicap.

Ensuite, la prise en charge précoce et le soutien aux familles, au travers d'actions de formation et d'information pour sensibiliser les personnels des maternités.

La scolarisation, également, avec le développement des services de soins et d'éducation spécialisés nécessaires à l'accompagnement des mesures d'intégration scolaire.

La prise en charge spécialisée des enfants et adultes handicapés grâce à la poursuite de la refonte des textes régissant les établissements médico-éducatifs et à l'adaptation des moyens à des besoins nouveaux, notamment en faveur des poly-handicapés.

Enfin, l'insertion sociale et professionnelle, par des actions d'explication et de sensibilisation à la loi de juillet 1987, relative à l'emploi des handicapés, auprès des chefs d'entreprise et des administrations, pour les responsabiliser et créer un mouvement afin de les décider à embaucher des handicapés et leur ôter toute tentation de se dédouaner de leur devoir en versant leur participation au fonds créé par cette même loi de juillet 1987.

A l'échelon local, certaines entreprises, certaines administrations et certains élus se sont déjà portés volontaires pour engager des actions exemplaires. Mesdames, messieurs les sénateurs, je compte sur vous pour m'aider à gagner ce pari de solidarité humaine en amenant les instances locales à participer concrètement à cette action.

Il faut veiller à l'application stricte de la réglementation sur l'accessibilité. Il faut aussi mettre en œuvre des mesures nouvelles concernant la construction de logements adaptés, développer la production et la diffusion d'aides techniques et d'appareillage, notamment en multipliant la recherche et les centres de démonstration, et rechercher de nouvelles actions permettant le maintien à domicile, en coordonnant les efforts des différents partenaires.

L'insertion de la personne handicapée nécessite la convergence d'actions menées par toutes les administrations de l'Etat, mais aussi par les collectivités territoriales, du fait des responsabilités qui nous incombent à tous et auxquelles, je le sais, vous tenez.

Ces efforts resteraient insuffisants s'ils ne s'accompagnaient pas de la prise de conscience, par tous les acteurs de la société, au-delà d'une nécessaire solidarité, d'une réalité humaine et économique désormais incontournable.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de m'aider à changer les mentalités pour que, ensemble, cassés et debout, nous réussissions à gagner sur la souffrance et la solitude au nom de la dignité. (*Applaudissements.*)

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, messieurs les ministres, mes chers collègues, chaque année, l'examen du budget du ministère en charge des affaires sociales, quelle que soit son appellation, nous amène à examiner les crédits affectés à la protection sociale, à la santé et à la solidarité.

Le titre même du ministère souligne l'hétérogénéité de ses attributions et donc la très grande diversité des chapitres budgétaires qui le constituent. Mais, à l'évidence, ce budget ne traite pas de tout le domaine de la protection sociale, même s'il nous amène à aborder ce vaste problème.

Ainsi, le budget que nous avons à examiner aujourd'hui est à la fois complexe et partiel. C'est en raison de cette complexité même que j'ai établi des tableaux comparatifs ligne par ligne pour les années 1988 et 1989 afin que vous puissiez en suivre l'évolution détaillée.

Pour tous ces chiffres, je vous renvoie donc, mes chers collègues, à mon rapport écrit, en regrettant, d'ailleurs, que ces tableaux aient dû être élaborés par votre rapporteur faute d'avoir pu nous être communiqués.

Ce budget est également partiel - ai-je dit - car il ne retrace, à l'évidence, qu'une très modeste partie de l'effort de solidarité financière qui figure dans le budget de l'Etat. Tout à l'heure, M. le ministre délégué parlait de la partie émergée de l'iceberg ; c'est bien de cela qu'il s'agit.

Certes, les 35 700 millions de francs qui constituent le budget soumis à notre appréciation représentent, en valeur absolue, une masse financière importante.

Mais rapprochons-les de quelques autres données connues : le budget social de la nation, d'abord, soit 1 454 milliards de francs pour 1987 ; les seules dépenses des secteurs santé, famille et vieillesse, qui s'élèvent à 1 101 milliards.

Outre le budget annexe des prestations sociales agricoles, d'autres budgets ministériels disposent de crédits qui concourent directement soit à la prise en charge de prestations sociales, soit à l'équilibre de régimes de protection sociale.

Ainsi, nous pouvons relever des sommes importantes, par exemple, au budget des charges communes : 440 millions de francs pour le versement à divers régimes de sécurité sociale, inscrits au chapitre 46-90 ; 19 386 millions pour le fonds national de solidarité, au chapitre 46-96 ; 302 millions de francs pour le fonds spécial d'allocation vieillesse, au chapitre 46-95 ; enfin, les fameux 6 milliards de francs pour le revenu minimum d'insertion, au chapitre 46-01, que la commission aurait souhaité voir inscrits au budget de la solidarité et non pas aux charges communes.

Mais nous trouvons également, au budget du ministère des transports et de la mer, 12 425 millions de francs pour les charges de retraite de la S.N.C.F., au chapitre 47-41, et 4 081 millions de francs pour les crédits de l'établissement national des invalides de la marine, au chapitre 47-37, ainsi que nous avons pu le voir samedi dernier.

Si je me suis permis de procéder à cette énumération relativement fastidieuse, c'est simplement pour souligner, monsieur le ministre, l'intérêt que porte la commission des finances du Sénat à une présentation globale de l'effort budgétaire en faveur de la solidarité et de la protection sociale.

Sur ce point, notre intérêt rejoint largement celui qu'a manifesté la commission des finances de l'Assemblée nationale. En effet, nos collègues députés ont adopté une observation pour regretter que le ministère ne soit pas en mesure de récapituler l'ensemble des crédits d'Etat destinés à la politique des personnes âgées et pour rappeler que seule une bonne connaissance de l'effort financier réalisé par les différents intervenants serait à même d'apporter les éléments de réflexion nécessaires pour une politique globale.

Notre commission des finances est allée au-delà, en souhaitant que cet effort de récapitulation et de présentation générale puisse s'étendre à l'ensemble des domaines sociaux dans lesquels intervient l'Etat.

Nous souhaiterions donc qu'une analyse à la fois globale et détaillée puisse nous être présentée à l'occasion du prochain examen de votre budget. Pouvons-nous prendre date, sur ce point, pour le budget de 1990 ?

Vos crédits atteignent donc 35,7 milliards de francs, en augmentation de 2,3 p. 100 par rapport aux dotations de 1988.

Lors de l'examen par l'Assemblée nationale, cette enveloppe a été majorée de 36,7 millions de francs en crédits de paiement et de 5 millions de francs en autorisations de programme.

Si nous comprenons parfaitement certains ajustements, comme les 2 millions de francs supplémentaires affectés à la lutte contre l'alcoolisme ou les 20 millions de francs destinés à divers programmes d'action sociale concernant les personnes âgées, les handicapés, la famille et l'enfance, en revanche, nous aurions souhaité connaître plus précisément les raisons qui ont conduit à affecter : 5,1 millions de francs au titre des subventions à diverses associations ; 2 millions de francs à l'institut de l'enfance et de la famille, soit une substantielle majoration de 36 p. 100 ; 3,5 millions de francs supplémentaires en autorisations de programme et en crédits de paiement pour entreprendre des travaux d'humanisation dans un hôpital. Je suis, pour ma part, heureux pour l'élu bénéficiaire de cette générosité.

Pour en revenir à l'analyse de vos crédits, j'ai déjà indiqué que la majoration globale était de 2,3 p. 100, soit 820,3 millions de francs, auxquels s'ajouteraient les 36,7 millions de francs que je viens d'évoquer.

Les évolutions sont toutefois divergentes selon les titres.

Les crédits du titre III, moyens et services, augmentent de 4,9 p. 100 et ceux du titre IV, interventions publiques, connaissent une hausse de 2,6 p. 100, soit 829,4 millions de francs.

En revanche, les crédits de paiement des titres V et VI, c'est-à-dire ceux qui concernent les investissements de l'Etat et les subventions d'investissement, subissent une baisse globale de 129,8 millions de francs, soit, respectivement, moins 9,4 p. 100 pour le titre V et moins 11,1 p. 100 pour le titre VI.

Même si les autorisations de programme pour ces deux titres augmenteront en 1989 de 1,7 p. 100, on doit malheureusement constater que vous avez sacrifié l'investissement aux dépenses de fonctionnement. Nous aurons d'ailleurs l'occasion d'y revenir.

Si on analyse votre budget par actions, il apparaît que ce sont surtout les actions à caractère social qui bénéficient, pour l'essentiel, de dotations supplémentaires. Elles regroupent d'ailleurs 86,1 p. 100 des crédits de ce budget et connaissent une progression de 2,5 p. 100, alors que les actions à caractère sanitaire subissent une baisse de 5,6 p. 100.

Cette analyse globale étant faite, venons-en aux quatre priorités que la commission des finances a soulignées.

S'agissant d'abord des mesures concernant les handicapés, le projet de budget initial prévoyait la création de 1 700 places supplémentaires dans les centres d'aide par le travail. Vous avez accentué cet effort lors du passage, devant l'Assemblée nationale, avec 130 places supplémentaires et un crédit de 1,5 million de francs pour l'acquisition de matériel dans les centres de polyhandicapés.

La transformation des hospices - deuxième priorité - continuera à bénéficier de crédits non négligeables en augmentation de 8,1 p. 100 pour les autorisations de programme et de 3,7 p. 100 pour les crédits de paiement. Cet effort est indispensable si l'on se rappelle qu'il reste encore 45 000 lits d'hospices à humaniser pour que ce programme puisse être achevé, comme vous le souhaitez et le souhaitons tous, en 1995.

La lutte contre le Sida est la troisième priorité qui apparaît à l'examen de votre budget. Les dotations consacrées à la lutte contre ce fléau mondial, qui touche particulièrement la France, progressent globalement de 36,7 p. 100 pour s'établir à 41 millions de francs. Là encore, précisons que ces dotations sont loin de représenter la totalité de l'effort national.

Elles évoluent d'ailleurs différemment : reconduites en francs courants pour les actions de prévention, elles progressent de 144 p. 100 pour les actions de dépistage, qui bénéfi-

cieront, en 1989, d'un crédit de 18,6 millions de francs. On peut toutefois s'interroger pour savoir si cette somme est à la mesure de l'énormité du problème.

La quatrième priorité relevée dans votre budget concerne la lutte contre la toxicomanie qui bénéficie d'une dotation budgétaire en progression de 17,7 p. 100. Mais dans ce domaine, comme dans le précédent, vous avez fait le choix de la stabilité des crédits consacrés aux actions de prévention pour faire porter votre effort sur le développement des structures d'accueil et le remboursement de la prise en charge sanitaire des toxicomanes. A ce titre, les crédits s'établissent à 335 millions de francs, en accroissement de 18,4 p. 100.

Sur ce point, vous avez dit que des dotations supplémentaires seraient inscrites dans le collectif budgétaire. Nous nous en réjouissons.

Afin de ne pas faire double emploi avec les développements que vous trouverez dans mon rapport écrit, j'évoquerai simplement cinq secteurs dont les crédits peuvent faire l'objet d'observations.

Il s'agit tout d'abord des crédits consacrés aux adultes handicapés, qui augmentent de 852 millions de francs pour atteindre 14 076 millions de francs en 1989. Je rappelle que globalement les crédits du budget sont majorés de 857 millions de francs. Vous le voyez, 852 millions de francs en plus pour les adultes handicapés et 857 millions de francs pour la totalité du ministère, après solde des plus et des moins.

En revanche, les subventions versées aux régimes de protection sociale, c'est-à-dire essentiellement les mines, les chemins de fer secondaires et les territoires d'outre-mer, diminuent de 0,6 p. 100 pour atteindre 7,2 milliards de francs.

Ma troisième observation portera sur les crédits de lutte contre la pauvreté qui, tout en subissant une baisse de 1,6 p. 100, représenteront tout de même la somme de 295 millions de francs en 1989. Il est évident que la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion pour lequel 6 milliards de francs ont été prévus au budget des charges communes nous amènera à examiner de près le maintien à ce niveau de cette ligne budgétaire pour 1990 et, en tout état de cause, à connaître l'utilisation de cette ligne pour 1989.

Il est certain qu'une période d'adaptation sera nécessaire, mais il est aussi évident que le revenu minimum d'insertion devra aboutir à une réduction substantielle de cette dotation, ce qui permettra de majorer d'autant les crédits affectés à d'autres actions prioritaires. La commission des finances souhaiterait connaître votre position sur ce point.

La quatrième observation de la commission portait sur la faiblesse des dotations affectées aux actions de prévention en matière d'alcoolisme qui sont reconduites en francs courants, à savoir 128 millions de francs, mais qui bénéficieront des 2 millions de francs supplémentaires votés à l'Assemblée nationale.

Une observation analogue a été formulée concernant les actions de prévention contre le tabagisme dont les crédits diminuent de 4 p. 100.

Toutefois, le Gouvernement est engagé dans une politique d'augmentation du prix du tabac. Le Sénat - certains de nos collègues s'en souviennent - l'y a d'ailleurs vivement encouragé lors du vote des recettes en première partie.

La commission a toutefois souhaité connaître avec précision l'affectation de ces recettes supplémentaires procurées par l'augmentation du prix du tabac, pour être assurée qu'elles sont bien utilisées par les organismes compétents pour développer la prévention ou lutter contre les effets du tabagisme. Monsieur le ministre, nous aimerions vous entendre sur ce point.

Enfin, la cinquième observation portera sur les crédits affectés aux subventions d'équipements destinées aux établissements de soins. Pour les opérations déconcentrées réalisées dans les établissements de soins et de cure, les autorisations de programme augmentent de 8,8 p. 100 pour atteindre 380 millions de francs, mais les crédits de paiement diminuent de 12,5 p. 100 pour revenir à 340 millions de francs.

La baisse est encore plus importante, soit 16,7 p. 100, pour les autorisations de programmes affectées à la modernisation des centres hospitaliers régionaux et des établissements nationaux.

En 1989, ces autorisations de programme atteindront 200 millions de francs que l'on doit rapprocher des montants des besoins évalués par votre propre ministère, monsieur le ministre, à 1 551 millions de francs sur cinq ans.

Cette diminution de l'effort d'équipement a retenu l'attention de la commission des finances. Elle souhaiterait que vous puissiez éclairer complètement la Haute Assemblée sur ce point particulier.

Cette question m'amène, d'ailleurs, à aborder deux des problèmes les plus importants qui ont retenu l'attention de la commission des finances, à savoir : d'abord, les méthodes d'appréciation et d'évaluation des besoins permettant de déterminer au mieux l'effort financier à entreprendre dans certains domaines ; ensuite, l'évolution, à terme, du financement de notre régime de protection sociale.

La commission des finances, mes chers collègues, s'est intéressée à ce qu'elle estime être des carences dans les modalités d'appréciation de certains besoins sociaux.

Une évaluation insuffisamment précise des besoins aboutit inévitablement à des discordances entre les capacités d'accueil ou d'hébergement et la demande des intéressés, et donc soit à des gaspillages financiers, soit à la difficulté de pouvoir satisfaire certains besoins.

Trois domaines semblent être révélateurs de cette situation.

Le premier concerne l'action menée en faveur des personnes âgées, dont chacun s'accorde à reconnaître que c'est une priorité nationale.

La politique actuelle s'organise autour de deux grands axes : d'abord permettre aux personnes âgées de rester le plus longtemps possible dans leur milieu de vie habituel grâce à l'aide ménagère et aux services de soins à domicile ; ensuite disposer, quand le placement devient inévitable, d'une structure d'accueil adaptée.

Pour l'avenir, ce dispositif devra répondre à l'inévitable augmentation du nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans - soit 15 p. 100 d'ici à l'an 2000 - mais surtout à une progression de 40 p. 100 de celles qui sont âgées de plus de quatre-vingt-cinq ans.

Nous n'avons donc pu que nous féliciter que l'Etat accélère la transformation des hospices.

Toutefois, il est clair que ce sont les départements qui, compte tenu de leurs compétences en ce domaine, devront définir, et pour partie financer, la politique à mettre en œuvre pour répondre aux besoins légitimes des personnes âgées.

Or, face à ces perspectives démographiques, la commission constate qu'il n'existe pas, au niveau national, d'indicateur permettant d'évaluer les besoins engendrés par la vieillissement de la population.

Il nous apparaît donc indispensable de combler cette lacune pour que les collectivités locales puissent utiliser des éléments homogènes en vue de piloter de manière plus fine leurs efforts.

Une telle amélioration dans la connaissance faciliterait également le dialogue avec les autres intervenants, et en particuliers la sécurité sociale, car chacun aura ainsi à sa disposition des objectifs homogènes et communs.

Le deuxième domaine où un effort d'affinement dans l'évaluation des besoins apparaît nécessaire est celui des handicapés.

Si nous ne pouvons que nous féliciter de l'effort budgétaire poursuivi depuis plusieurs années pour la création de places dans les centres d'aide par le travail, la commission souhaite rappeler que, là encore, les éléments d'information demeurent insuffisants pour évaluer les tâches à accomplir par les trois principaux intervenants que sont l'Etat, qui dépense près de 20 milliards de francs, la sécurité sociale, plus de 18,3 milliards de francs, et les collectivités locales près de 10 milliards de francs.

Ainsi, il n'existe pas de statistiques permettant une approche directe de la population handicapée, que celle-ci soit considérée globalement ou par catégorie de déficience. Tout au plus, peut-on avancer une estimation situant le nombre de handicapés atteints d'une déficience grave à environ 1,5 million de personnes.

Or, parallèlement, il est certain que la nature des besoins évolue sous le double effet, d'une part, de l'arrivée à l'âge adulte des nombreuses générations d'enfants handicapés nés

entre 1960 et 1970, d'autre part, de la politique active de soins et d'éducation qui a permis de prolonger au-delà de vingt ans la vie des personnes sévèrement handicapées.

Il semble donc opportun, pour ne pas dire indispensable, de définir un outil statistique permettant d'évaluer les besoins à satisfaire, tant en ce qui concerne l'hébergement qu'en matière d'insertion professionnelle ou d'aide à domicile.

Par voie de conséquence, nous parviendrons, espérons-le, à mieux cerner l'effort financier à consentir pour chaque partenaire dans les années à venir.

Enfin, le troisième domaine, monsieur le ministre, qui a fait l'objet d'un jugement sévère de la part de la commission des finances du Sénat touche à l'action conduite par votre administration, au cours des dernières années, en matière de planification hospitalière.

Comme vous le savez, l'équilibre financier de la branche maladie du régime de la sécurité sociale est à nouveau menacé.

Or, il faut se souvenir que les établissements hospitaliers absorbent plus de la moitié des prestations d'assurance maladie : en 1987, 142 milliards de francs sur un total de 263 milliards de francs.

La nécessaire maîtrise de nos dépenses sociales nous impose et nous imposera de plus en plus d'introduire davantage de rigueur dans notre gestion à tous les échelons et dans tous les domaines.

La gestion hospitalière est un de ces domaines. Nous devons absolument ajuster au mieux nos capacités d'accueil aux besoins constatés.

De surcroît, ces besoins évoluent en fonction de nombreux facteurs dont les pathologies et les progrès thérapeutiques.

Dans l'immédiat, nous devons réduire les capacités excédentaires en discipline de court séjour afin d'optimiser l'utilisation de notre système hospitalier et de dégager les moyens nécessaires pour ouvrir de nouvelles places dans les disciplines de moyen ou long séjour.

A ce stade, quatre observations s'imposent.

Première observation : si, depuis 1982, nous avons déjà supprimé 12 000 lits, les capacités hospitalières en discipline de court séjour restent excédentaires d'environ 60 000 lits par rapport aux besoins réellement constatés.

Imaginez les progrès considérables qui résulteraient d'une adaptation plus rapide dans ce domaine.

En fait, il apparaît clairement que les principes sur lesquels repose la carte sanitaire ont considérablement vieilli, introduisant ainsi un décalage important entre capacités autorisées et besoins réels.

Or, les réflexions entamées dès 1983 pour définir un nouvel outil de planification ne semblent pas encore avoir abouti à ce jour.

Deuxième observation : rationalisation des capacités d'accueil ne signifie pas délocalisation automatique des établissements, mais veut dire, certainement, adaptation de leurs caractéristiques.

Je dis cela pour répondre, par avance, à ceux de nos collègues qui pourraient craindre la disparition d'établissements dans certaines zones rurales. Cela peut parfaitement être évité pour peu que les méthodes d'analyses et les critères retenus soient adaptés et cohérents.

Troisième observation : si le coût global de l'activité d'un hôpital peut être déterminé aisément, il se révèle toujours impossible d'évaluer le coût de traitement d'une pathologie dans un établissement donné. Le projet de médicalisation du système d'information - le P.M.S.I. - qui devrait permettre d'atteindre cet objectif, est toujours dans sa phase « expérimentale », dont il ne paraît pas vouloir sortir en raison des réticences auxquelles il se heurterait.

Quatrième observation : il ne semblerait pas qu'il existât toujours une parfaite cohérence entre, d'une part, les critères retenus pour évaluer les besoins en équipements lourds de chaque région et, d'autre part, les investissements effectivement réalisés.

Comme vous le constaterez, la commission des finances du Sénat estime qu'il est de plus en plus urgent et impératif de réaliser des progrès significatifs en matière d'évaluation des besoins et d'adaptation des capacités d'accueil.

Certes, l'ampleur et les difficultés de la tâche ne doivent pas être sous-estimées dans un domaine où la coexistence de deux secteurs financés de façon différente - le secteur public et le secteur libéral - rend les interventions de l'Etat très délicates. Il n'en demeure pas moins que nous vous invitons, monsieur le ministre, à continuer à vous pencher de façon très attentive sur l'ensemble des problèmes que nous avons évoqués.

Nous sommes persuadés que vous en avez perçu l'importance et que vous comprenez la volonté du Sénat de voir se réaliser très rapidement - et, nous l'espérons, dès l'an prochain - des progrès significatifs dans ces différents domaines, et plus particulièrement dans celui de la planification hospitalière.

Le second problème très important qui a retenu l'attention de votre commission des finances concerne, bien entendu, l'évolution à terme du financement de notre régime de protection sociale. Vous avez bien voulu l'évoquer dans votre propos, monsieur le ministre. Force est de constater que ce problème n'a toujours pas trouvé l'amorce d'une solution définitive.

Nous pouvons résumer la situation en cinq points.

En premier lieu, le déficit continue à se développer et les éléments chiffrés contenus dans le rapport ou, mieux, dans les documents de la commission des comptes de la sécurité sociale, ne laissent planer aucune incertitude sur les évolutions à venir.

Pour 1989, le déficit prévisionnel s'établirait aux environs de 30 milliards de francs, résultant principalement de l'évolution de la branche vieillesse, et cela en dépit des effets bénéfiques liés à la reprise de la croissance économique et à la diminution du chômage. Tout cela est donc inquiétant.

En deuxième lieu, le Gouvernement continue à percevoir des recettes temporaires, dont certaines venaient à échéance le 30 juin 1988, et que nous avons reconduites pour dix-huit mois. C'est ainsi qu'ont été prolongées : l'augmentation de 0,4 point des cotisations maladie, l'augmentation de 0,2 point des cotisations vieillesse et la contribution fiscale de 1 p. 100 assise sur les revenus de capitaux mobiliers et immobiliers. Le montant de ces recettes « provisoires » s'élèverait à 18,8 milliards de francs.

En troisième lieu, l'écart entre les recettes et les dépenses du régime général pour 1989 représenterait, ai-je dit, entre 28 et 30 milliards de francs, c'est-à-dire l'équivalent soit d'un point de prélèvement sur l'ensemble des revenus, soit de deux points de prélèvement sur les seuls revenus imposables ou de deux points de cotisation vieillesse. Vous constaterez, mes chers collègues, l'importance de ces enjeux financiers.

Nous avons déjà voté, dans le cadre de douze plans de redressement et de financement de la sécurité sociale depuis treize ans, de nombreuses recettes dont le produit était largement supérieur à celui qui est attendu de l'impôt sur la fortune. Ce n'était qu'une incidence, mais qui semblait avoir son importance à ce stade de notre débat.

Quatrième observation : les diagnostics ont été établis par les états généraux de la sécurité sociale, par le comité des sages et par la commission des comptes de la sécurité sociale. Je tiens, à cette occasion, à rendre un hommage public à la qualité du travail de cette commission, à sa rigueur et à son objectivité. Ces compliments vont, bien entendu, directement à son secrétaire général, M. Jean Marmot.

Nous connaissons donc le désir des Français de préserver les acquis essentiels de ce qui est l'un des régimes les plus complets et les plus développés de protection sociale du monde industriel développé. Les études ont été faites, les consultations ont été largement amorcées ; il nous reste maintenant à prendre des décisions. Ce sera ma cinquième observation.

Monsieur le ministre, le Gouvernement ne peut plus guère reculer devant les échéances. Votre prédécesseur et vous-même fondiez beaucoup d'espoirs sur l'avis du Conseil économique et social. Or, comme chacun le sait, il n'y aura pas d'avis et les partenaires sociaux ont échoué dans leur recherche d'un avis concordant.

Il appartient maintenant au pouvoir politique de trancher, de décider des mesures à prendre pour maîtriser et rationaliser les dépenses, de voter les recettes nécessaires et, peut-être - du moins nous l'espérons - d'engager un processus plus complet de contrôle du Parlement sur ce vaste domaine.

Vous nous avez dit, monsieur le ministre, que le Parlement en serait saisi lors de la prochaine session de printemps. Nous nous en réjouissons. En effet, ce sera certainement la dernière échéance, car - vous le savez, monsieur le ministre - plus le temps passe, plus les ajustements structurels deviendront nécessaires et seront importants.

A l'approche du marché unique européen, il sera d'autant plus nécessaire de surveiller le niveau et le volume des prélèvements obligatoires. Or, nos prélèvements sociaux ne semblent pas prêts à se stabiliser et cela inquiète particulièrement la commission des finances du Sénat.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, votre commission des finances n'a pas cru devoir émettre un avis favorable sur le projet de budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale pour 1989, et s'en remettra donc à l'appréciation du Sénat. (*Applaudissements sur les travées 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.) Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, en guise d'introduction, c'est de la conclusion de mon rapport écrit que je voudrais m'inspirer.

J'hésite, en effet, à vous proposer soit l'adoption, soit le rejet des crédits de la santé et de l'action sociale, car la comparaison des éléments positifs et négatifs qui sont contenus dans ce budget incite à une attitude beaucoup plus nuancée.

Au rang des éléments positifs, on retrouve l'effort mené en faveur des personnes âgées par la rénovation des hospices, et celui qui est décidé pour les personnes handicapées par la création de 1 700 places supplémentaires en C.A.T., chiffre porté à 1 830 par décision de l'Assemblée nationale ; la volonté de lutter contre l'exclusion sociale par la mise en place du R.M.I. ; l'adoption d'un plan national de lutte contre le Sida.

Mais des éléments négatifs peuvent également être mis en lumière, à savoir : la diminution nette de 3,7 p. 100 des crédits consacrés à la santé, et plus particulièrement la baisse des subventions aux équipements hospitaliers ; l'absence d'initiative gouvernementale en matière de politique familiale, de lutte contre la toxicomanie, l'alcoolisme ou le tabagisme - j'y reviendrai ; le refus du Gouvernement de prendre, par voie réglementaire, une mesure complétant le dispositif législatif permettant la mise en place des contrats épargne-handicap.

De l'analyse des crédits relatifs à l'action sociale qui, hors dotation R.M.I., s'élèvent à 35 milliards de francs pour 1989, il ressort que le Gouvernement retient trois priorités en matière d'action sociale.

La première concerne la lutte contre l'exclusion sociale et passe par la mise en place du revenu minimum d'insertion, avec les imperfections que le débat d'hier a mises en évidence, même si l'idée reste très valable.

Il ne s'agit pas ici de refaire l'examen d'un dispositif qui vient de faire l'objet d'un large débat au Sénat, et à propos duquel notre collègue, M. Pierre Louvot, rapporteur au fond de la commission des affaires sociales, a fait des propositions tout à fait intéressantes pour rendre le dispositif plus efficient et mieux adapté aux règles nouvelles issues de la décentralisation. Malheureusement, force est de constater que l'Assemblée nationale s'en est tenue à son vote de première lecture, ce qui provoquera, dans les années à venir, nombre de difficultés d'application.

Parallèlement à ce dispositif central de lutte contre l'exclusion sociale au travers du R.M.I., le Gouvernement maintient et même accentue les moyens d'action traditionnels de lutte contre la pauvreté en y consacrant 500 millions de francs en 1989. Il s'agit, ainsi, d'accompagner la mise en place du revenu minimum d'insertion afin d'éviter toute rupture de prise en charge.

Le Gouvernement a souhaité également renforcer les actions en faveur des personnes âgées en axant la deuxième priorité budgétaire sur l'exigence d'humanisation des hospices, en particulier la suppression des salles communes. Ces actions appellent l'intervention coordonnée de l'Etat et de ses partenaires pour encore 50 000 lits. Le coût total prévisionnel des travaux s'élève à plus de 10 milliards de francs.

L'Etat propose aux collectivités locales de réaliser l'ensemble de ce programme en sept ans. Pour la période allant de 1989 à 1993, le programme sera réalisé dans le cadre des contrats de plan Etat-région, ce qui peut faire craindre la relance des financements croisés. A cet effet, les crédits d'Etat sont portés à 388,3 millions de francs dès 1989.

Cet effort ainsi consenti en faveur de l'hébergement des personnes âgées ne devra pas être le seul, lorsqu'on connaît les problèmes de prise en charge des personnes âgées dépendantes. Il faudrait, notamment, parvenir à la définition d'une prise en charge qui soit fonction non plus de l'établissement d'hébergement, mais de la personne âgée elle-même. Cela permettrait peut-être de mettre fin au phénomène des hébergements indus. De même, la réflexion devrait-elle porter sur des modalités d'hébergement temporaire.

Enfin, la troisième priorité en matière d'action sociale concerne les personnes handicapées. Globalement, l'ensemble des crédits qui leur sont destinés s'élève à 19,96 milliards de francs pour 1989, soit une progression de 5,5 p. 100 par rapport à 1988.

Mais à propos de la contribution de l'Etat au financement de l'A.A.H., - l'allocation aux adultes handicapés - fixée pour 1989 à 14,07 milliards de francs, la commission des affaires sociales s'inquiète d'une modification du mode de calcul des ressources du bénéficiaire. Cette source d'économie est, semble-t-il, très contestable, puisqu'il est envisagé, pour le calcul des ressources des allocataires, de réintégrer l'abattement fiscal accordé aux personnes invalides de situation modeste. Ce nouveau mode de calcul permettrait une économie de 77 millions de francs, mais celle-ci se ferait au détriment de personnes déjà très défavorisées, ce qui nous paraît injuste.

Par ailleurs, un certain nombre de mesures nouvelles concernant les handicapés sont arrêtées, notamment l'inscription d'un crédit de 93,5 millions de francs pour la création, en 1989, de 1 700 places en C.A.T., chiffre porté, comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, à 1 830. L'effort ainsi consenti est appréciable si on le compare aux 1 170 places créées en 1988, mais il doit impérativement être maintenu dans l'avenir si l'on veut résorber les besoins actuels, qui sont criants et qui concernent toutes les structures d'hébergement.

Face à un bilan que l'on peut juger inquiétant, votre rapporteur s'indigne du refus opposé par l'actuel Gouvernement à l'adoption du texte réglementaire qui inciterait les handicapés à développer leurs propres capacités d'épargne. Cette attitude, de plus, est en totale contradiction avec la volonté du Parlement, qui a adopté, en décembre 1987, la partie législative du dispositif du contrat épargne-handicap.

Enfin, à propos du vote intervenu au Sénat lors de la discussion du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social et permettant la prolongation du placement d'un jeune handicapé, je voudrais indiquer que ce dispositif sera très difficile à gérer dans la pratique et qu'il ne constitue qu'un palliatif, intéressant certes. Il ne doit en aucun cas différer l'adoption de mesures structurelles à moyen terme.

De plus, cette disposition est très imprécise en ce qui concerne le mode de prise en charge financière du jeune handicapé qui en bénéficiera.

S'agissant du plan de lutte contre le Sida, qui constitue le volet prioritaire en matière sanitaire, je ne ferai que vous rappeler les prévisions pour fin décembre 1988, qui font état de 9 512 cas cumulés, en France. Les estimations des épidémiologistes de l'I.N.S.E.R.M. sont, pour l'année 1989, de 4 600 décès environ et, pour l'année 1990, de près de 8 000 décès.

Quant au programme national de lutte contre le Sida, je rappellerai brièvement qu'il comporte quatre axes : tout d'abord, l'information et la formation ; par ailleurs, le refus de l'exclusion, avec la création d'un conseil national du Sida ; ensuite, une prise en charge accrue avec, en 1989, une enveloppe hospitalière de 430 millions de francs destinée au traitement des malades ; enfin, le développement de la recherche.

Si l'on en vient aux éléments négatifs de ce projet de budget, au-delà des actions jugées prioritaires, on constate que la plupart des actions traditionnelles dans le domaine de l'action sociale sont simplement maintenues.

On peut, par exemple, regretter la faiblesse des crédits directement inscrits au budget de la solidarité pour la famille et, surtout, leur diminution de 1,8 p. 100. Cela ne traduit pas de réelle volonté gouvernementale en matière familiale. Je prendrai pour seul exemple les économies qui touchent les crédits en faveur de l'enfance maltraitée - 800 000 francs en 1989 au lieu de un million de francs en 1988. Cela apparaissait en singulière contradiction avec les déclarations de Mme le secrétaire d'Etat chargé de la famille, qui fait de la lutte contre l'enfance maltraitée l'une de ses actions prioritaires. Vous venez, madame le secrétaire d'Etat, d'annoncer une augmentation de ces crédits, ce dont nous nous réjouissons. Mais seront-ils suffisants pour permettre une action efficace ?

De plus, les crédits de la santé diminuent de 3,7 p. 100 par rapport à 1988 ; si leur évolution traduit un effort prioritaire en ce qui concerne la lutte contre le Sida, le simple maintien des autres actions en matière sanitaire peut faire craindre un certain désintérêt pour des objectifs pourtant sensibles.

A propos du Sida, la commission des affaires sociales du Sénat est en parfait accord avec vous, monsieur le ministre, pour faire de la lutte contre ce fléau une priorité. Elle avait d'ailleurs fait paraître, en septembre 1987, une note soulignant tout l'intérêt qu'elle portait à cette priorité.

Ainsi, en considérant l'ensemble des dotations budgétaires spécifiquement affectées à la lutte contre la toxicomanie, force est de constater qu'elles sont seulement reconduites d'une année sur l'autre, à concurrence de 546 millions de francs. Il ne semble pas que la lutte contre la toxicomanie ait retenu l'attention du Gouvernement, alors qu'il s'agit d'un objectif primordial ; nous souhaiterions donc que cette situation puisse être rectifiée.

Par ailleurs, pour 1989, les crédits pour la lutte contre l'alcoolisme sont simplement reconduits à hauteur de 1988, soit 138 millions de francs. Or, il est impératif de poursuivre et d'accroître la lutte contre ce fléau, car, en 1985, l'alcoolisme était indirectement responsable d'environ 50 000 décès.

De même, en ce qui concerne la lutte contre le tabagisme, les crédits budgétaires sont dérisoires par rapport au coût de ce fléau : 1,08 million de francs en 1988 comparé à un coût pour la santé estimé à 45 milliards de francs pour 54 000 décès.

Rien n'a encore été décidé quant à une augmentation significative du prix du tabac, afin que cette mesure ait un réel effet dissuasif. Par ailleurs, peu de choses sont mises en œuvre pour développer la prévention, notamment en direction des jeunes.

La dernière partie de mon intervention sera consacrée à la nécessité d'une réflexion globale sur le système hospitalier. A cet égard, il faut assouplir les règles de gestion financière et mettre en œuvre une réflexion d'ensemble sur l'organisation et le fonctionnement des hôpitaux.

La modulation des règles financières applicables en matière d'investissements hospitaliers s'impose d'autant plus pour permettre aux établissements de moderniser leurs équipements que l'on note la faiblesse des crédits budgétaires affectés aux subventions d'équipements sanitaires. Les crédits de paiement diminuent, en effet, de 5,7 p. 100 par rapport à 1988. La recherche d'une meilleure productivité hospitalière devrait inciter à développer les contrats de maintenance.

Deuxièmement, il importe de mener une réflexion d'ensemble sur le fonctionnement et l'organisation des établissements hospitaliers, particulièrement des hôpitaux généraux. Une enquête, parue ce matin dans le *Quotidien du médecin*, signale que 2 700 postes de médecin seraient vacants dans ce type d'hôpitaux, alors que l'on s'inquiète de la pléthore médicale en France.

A propos du conflit des infirmières, on peut indiquer que la charge financière résultant, pour le système hospitalier, de l'application du protocole d'accord du 21 octobre 1988 est évaluée à 2 milliards de francs en année pleine et qu'elle sera financée, en 1989, hors taux directeur.

Mais, en dehors du strict point de vue financier, il convient de mener une réflexion approfondie sur la formation des infirmières et sur leur rôle au sein de l'hôpital. Ce pourrait être l'occasion de clarifier et de préciser les modalités de financement des écoles d'infirmières.

De plus, il faut élargir la réflexion à l'ensemble des personnels exerçant à l'hôpital, notamment aux médecins.

Par exemple, pour améliorer le fonctionnement du système hospitalier, notamment celui des hôpitaux généraux - c'est une réflexion à laquelle la commission des affaires sociales tient beaucoup - il faut impérativement relancer la mise en place de l'assistantat prévu par le décret du 28 septembre 1987. Il ressort des enquêtes ponctuelles menées en 1988 qu'environ 340 postes d'assistant auront été mis en place en 1988, ce qui est notoirement insuffisant et ne pourra pas éviter, si la tendance n'est pas inversée, la « démedicalisation » des hôpitaux généraux. Votre rapporteur est convaincu qu'il faudra, au cours des quatre prochaines années, financer en dépenses nettes des créations de postes d'assistant pour résoudre les situations particulièrement dramatiques de certains hôpitaux.

En conclusion, et au-delà du bilan nécessairement nuancé que je viens de présenter, il convient de reconnaître que ce budget est un budget d'attente qui, à ce titre, ne justifie pas une approbation sans réserve, mais ne mérite pas non plus une condamnation sans appel. C'est pourquoi la commission des affaires sociales a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat pour l'adoption des crédits de la santé et de l'action sociale. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'union centriste. - M. le rapporteur spécial applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Fourcade, rapporteur pour avis.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales, en remplacement de M. Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (sécurité sociale). Monsieur le président, messieurs les ministres, madame, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, M. Charles Descours, rapporteur pour avis, n'a pu être parmi nous aujourd'hui ; il m'a donc chargé de vous demander de bien vouloir l'excuser et de vous présenter à sa place le rapport de la commission des affaires sociales.

Après les excellents rapports de MM. Oudin et Boyer, je traiterai essentiellement des problèmes de la sécurité sociale.

L'effort social de la nation dépassera, en 1988, 1 400 milliards de francs, soit un montant supérieur à l'ensemble du projet de budget dont nous discutons. Les crédits de la protection sociale inscrits au budget de l'Etat représentent une faible part de cet effort. Leur évolution est peu significative, car elle résulte très largement des tendances de fond qui affectent l'ensemble des comptes sociaux. C'est pourquoi vous me permettez, monsieur le ministre, d'élargir mon propos aux principaux aspects de la protection sociale et surtout à ses perspectives financières.

S'agissant des crédits de la sécurité sociale, je formulerai une première remarque : un cinquième seulement d'entre eux sont inscrits au projet de budget du ministère des affaires sociales, le reste figurant dans cinq autres fascicules budgétaires.

Si l'on peut justifier cette situation par des raisons techniques, c'est néanmoins surtout la force de l'habitude qui explique cette dissémination, laquelle empêche toute vue d'ensemble sur les interventions financières de l'Etat et sur leurs liens avec l'évolution des régimes sociaux.

Il y a là un vrai problème qui rejoint une préoccupation plus générale que nous avons souvent exprimée sur toutes les travées de cette assemblée : comment, sans empiéter sur les compétences tant des partenaires sociaux que du Gouvernement, le Parlement peut-il améliorer sa connaissance des grandes masses financières de la sécurité sociale ? Le gouvernement précédemment avait ouvert la voie en accroissant la représentation des parlementaires au sein de la commission des comptes de la sécurité sociale, qui a été rétablie dans son indépendance et dont les travaux font autorité. C'est certes un progrès ; néanmoins, il est évident qu'il faudrait aller plus loin, afin que l'information du Parlement et, à travers lui, de l'opinion publique, soit plus large et plus complète.

J'en reviens à la dissémination des crédits de la protection sociale dans six fascicules budgétaires différents. Ces crédits progressent de 8,8 p. 100 pour 1989 et atteignent un peu plus de 95 milliards de francs. Leur répartition varie peu d'une année sur l'autre. Les subventions au régime de sécurité sociale représentent 36 milliards de francs et les prestations sociales prises en charge dépassent 59 milliards de francs.

Les subventions constituent un chapitre sur lequel on ne dit jamais rien, puisqu'on les examine au hasard des projets de budget : elles représentent 36,2 milliards de francs et concernent essentiellement quatre régimes déficitaires : le régime de retraite de la S.N.C.F., celui des exploitants agricoles, le régime minier et le régime des marins.

La progression des subventions traduit, hélas ! la détérioration du rapport démographique au sein de ces différents régimes. L'État en garantit l'équilibre ; malheureusement, cela fait partie des éléments qui, chaque année, viennent majorer le déficit des finances publiques.

Les prestations prises en charge par l'État se répartissent, quant à elles, en trois grands groupes : tout d'abord, les allocations du fonds national de solidarité qui représentent 19,4 milliards de francs. Elles sont, cette année, en diminution, ce dont nous nous réjouissons au lieu de le déplorer, monsieur le ministre délégué chargé des personnes âgées ; en effet, c'est principalement en raison de l'amélioration du niveau des retraites qu'elles diminuent et il y a donc là un élément positif dans l'évolution des finances publiques.

L'allocation aux adultes handicapés dépasse 14 milliards de francs ; elle devrait toucher plus de 500 000 bénéficiaires en 1989.

Les prestations logement font l'objet d'un vaste mouvement de réforme ; l'aide personnalisée au logement s'accroît à un rythme soutenu, alors que la participation de l'État au financement de l'allocation logement à caractère social diminue de près de 20 p. 100. Nous avons déjà examiné, dans d'autres textes, les modifications de l'ensemble de ces éléments de hausse et de baisse concernant l'ensemble du logement social.

Le chapitre des prestations voit l'apparition d'une rubrique nouvelle, à savoir le revenu minimum d'insertion pour lequel un crédit de 6 milliards de francs est inscrit dans le projet de budget. Il s'agit, monsieur le ministre, d'un sujet dont nous avons déjà longuement parlé et sur lequel je ne reviendrai donc pas.

L'ensemble des crédits de la protection sociale, proches de 100 milliards de francs, n'ont de signification que si on les relie à l'évolution des régimes sociaux. Sur ce plan, les résultats et les perspectives ne sont pas tous encourageants.

Un effort considérable de financement et d'économie a permis de rétablir l'équilibre du régime général en 1987, comme d'autres gouvernements l'avaient d'ailleurs fait au cours de certaines années précédentes. Cet effort, s'il est certes poursuivi cette année, n'empêchera pas néanmoins, comme l'a très bien dit M. Oudin dans son excellent rapport, un retour du déficit que nous évaluons, à l'heure actuelle, à 10 milliards de francs ; je crois, pour ma part, que ce chiffre sera quelque peu inférieur, compte tenu de la diminution du chômage, de la création d'emplois nouveaux et de la progression générale des rémunérations.

Comme l'an passé, trois branches sur quatre du régime général devraient être excédentaires. En revanche, la branche vieillesse connaîtra un déficit qui sera, en 1988, de l'ordre de 17 milliards de francs.

Au cours de cette même année 1988, les mesures de financement et d'économies décidées en 1986 et reconduites depuis auront représenté, au total, un effort financier de 38 milliards de francs, soit 38 milliards de francs d'opérations financières de replâtrage décidées depuis quelques années. Ce chiffre donne la mesure de l'ampleur des tendances déficitaires du régime général.

Quelles sont les perspectives ? Monsieur le ministre, vous les avez vous-même chiffrées. Comme l'a dit la commission des comptes, le déficit pourrait dépasser 30 milliards de francs en 1989, sauf si le mouvement ascendant de la conjoncture se poursuit. Malheureusement, comme il proviendra quasi exclusivement de l'assurance vieillesse, la conjoncture économique n'aura pas de prise sur lui.

Pour la première fois cette année, la commission des comptes de la sécurité sociale a effectué des projections à moyen terme. Alors que nous parlons tous de l'Europe et de l'entrée de la France dans le marché unique, il faut que vous sachiez que, si rien n'était fait de durable, de fondamental et de structurel, le déficit global de l'ensemble des régimes de retraite de base serait de l'ordre de 96 milliards de francs en 1992. C'est un handicap sérieux pour aborder avec les meilleurs chances la compétition européenne.

Toutes ces précisions confirment mon diagnostic déjà ancien : la dégradation continue des comptes, que les efforts financiers toujours plus importants ne parviennent pas à enrayer.

Quelles sont les orientations du Gouvernement ? Vous venez, monsieur le ministre, de nous annoncer l'adoption prochaine de mesures conservatoires qui consisteront à relever d'un point la part salariale de la cotisation vieillesse et à maintenir, en 1989, la contribution de 0,4 p. 100 sur le revenu imposable. Il s'agit de passer le cap difficile du premier trimestre de l'année, à l'issue duquel la trésorerie du régime général devrait connaître de sérieuses difficultés. Mais ces mesures ne pourront rapporter au maximum que 18 milliards de francs en année pleine. Par conséquent, c'est insuffisant pour garantir un financement satisfaisant de l'année 1989 et ce sera encore plus insuffisant pour 1990.

Le problème d'un financement plus large se pose donc, par exemple, celui d'un prélèvement proportionnel sur l'ensemble des revenus. Je me suis permis, au nom de la commission des affaires sociales, de poser cette question lors du débat général sur le projet de loi de finances.

Vous nous avez précisé, monsieur le ministre, vos orientations sur ce sujet. Je pense qu'elles pourraient recueillir l'accord du Sénat, mais la question est de savoir si elles entraîneront l'adhésion du Gouvernement et si le financement de l'ensemble de nos systèmes de protection sociale correspondra à votre sentiment personnel.

Je voudrais évoquer trois sujets de préoccupations.

Le premier a fait l'objet de vives discussions au sein de notre commission, comme au sein du Sénat. Il s'agit du déplaçonnement en deux ans des cotisations des allocations familiales. C'est un sujet important, qui a été traité très rapidement lors de l'examen du projet de loi portant D.M.O.S., sans concertation préalable et indépendamment de la question du financement de la sécurité sociale.

Mon collègue et ami M. René Monory a expliqué, ce matin, à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, que ce type de mesure était beaucoup plus à la mode dans les pays en voie de développement que dans les pays déjà développés, et que la pénalisation de toute la valeur ajoutée apportée par les entreprises à hauts salaires n'était certainement pas un moyen d'améliorer la compétitivité de nos entreprises.

Personne ne sait aujourd'hui quel sera l'effet réel de cette mesure sur l'emploi, mais il est évident que ses conséquences dépassent très largement la seule politique de l'emploi.

Vous allez créer de vastes transferts de charges entre branches d'activité, mais surtout au détriment des travailleurs indépendants, dont le surcroît de cotisations au terme de la deuxième année atteindra en moyenne 30 p. 100.

Le premier effet de la mesure sera de diminuer les ressources de la caisse nationale d'allocations familiales. On a dit que cette diminution profitera aux entreprises, mais on oublie généralement d'ajouter - ce point est important, même si, en tant que maires ou conseillers généraux, nous en sommes satisfaits - que cette mesure sera globalement plus importante pour les collectivités publiques, qui apparaissent dès lors comme les premiers bénéficiaires de cet allègement.

Comment peut-on feindre de tenir pour négligeable l'effet négatif de cette mesure sur tout le secteur du travail non salarié, qui représente encore 20 p. 100 de l'activité et certainement des gisements d'emplois très importants dans ce pays ?

Nous ne contestons pas le principe du déplaçonnement - j'ai eu l'occasion de le dire lors du débat - mais nous regrettons la précipitation du Gouvernement, qui n'a sans doute pas évalué toutes les conséquences de sa décision et qui aurait dû présenter sa démarche dans la perspective d'une réforme cohérente du financement d'ensemble de la sécurité sociale.

Que devient, en effet, l'objectif de fiscalisation des cotisations, qui répond à la logique de notre système de prestations familiales et aux exigences de la compétitivité des entreprises ? Le ministre de l'économie et des finances, M. Bérégovoy, a répondu que cet objectif n'était pas absent de ses préoccupations. Je l'en remercie, mais je crains malheureusement que le déplaçonnement intervenu cette année ne soit finalement seulement un substitut à la fiscalisation et que celle-ci soit renvoyée *sine die*.

Notre deuxième inquiétude concerne l'assurance maladie. Depuis votre installation, monsieur le ministre, vous avez annoncé la remise en cause du plan Séguin. Tout à l'heure, vous nous avez dit que vous aviez voulu l'expurger des mesures socialement néfastes. Je remarque, en effet, que les mesures que vous avez prises vont porter sur 2 milliards de francs, alors que l'application du plan a rapporté 11 milliards de francs en année pleine.

L'essentiel du plan d'économies a donc été conservé. Dans ces conditions, était-ce bien utile, pour des gens qui parlent vrai, de dénoncer sans nuances ce qui s'est passé depuis 1987, au risque de modifier le comportement des assurés et des prescripteurs face à la consommation de soins ?

Une étude fort instructive de la commission des comptes nous apprend que cet effort de 11 milliards de francs a été supporté pour moitié par les assurés, sans doute ce qui est socialement néfaste, pour un quart par la chaîne pharmaceutique du fabricant au distributeur final, le pharmacien d'officines, puisqu'il y a eu réduction d'un certain nombre de remboursements, et pour un dernier quart par les praticiens et les laboratoires, notamment par les prescripteurs que sont les médecins de médecine générale.

Cela démontre que toute politique en la matière exige la coopération de tous les partenaires concernés. Or, dans les premières décisions que vous avez prises au regard des professions de santé, s'agissant des hausses de cotisations d'allocations familiales et de la réduction de la marge bénéficiaire des pharmaciens, il ne semble pas que cette cohérence dans la concertation ait été partout suivie. Les affaires sont difficiles et il faudra, je crois, que chacun y participe.

En matière de santé, on ne pourra jamais équilibrer durablement ce régime sans que chacun apporte sa contribution dans la balance, de manière à stabiliser l'ensemble. Il aurait mieux valu une démarche concertée et générale plutôt que des actions trop rapides.

Vous avez insisté sur le rôle de prévention. Vous avez longuement parlé du Sida et vous avez raison. Nous souhaitons, je l'ai dit à votre collègue de l'économie et des finances, que le Gouvernement accentue la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme, qu'il prenne des décisions rapides et claires sur les relèvements des prix qui sont nécessaires, et sur l'affectation des ressources correspondant à l'assurance maladie, car c'est l'un des moyens d'équilibre de ce régime.

Enfin, notre troisième préoccupation concerne essentiellement la réforme de l'assurance vieillesse. Toute mesure financière sera vaine si elle n'est pas liée à un réel effort de modération des dépenses. Refuser d'agir sur les dépenses, c'est se résoudre à la réapparition permanente du déficit.

La restructuration de nos régimes sociaux doit porter sur les méthodes de financement des prestations - il faudra des mesures fiscales supplémentaires - mais elle passe aussi par un début de réforme des régimes eux-mêmes. A force de ne rien faire, le déficit s'accroît. Nous sommes toujours dans une situation très difficile.

Le rythme d'évolution des dépenses de retraite est tout à fait prévisible. Il exige un effort financier toujours plus important.

Notre inquiétude porte donc sur ce qui se passera dans vingt ans, lorsque les générations nombreuses de l'après-guerre arriveront à leur tour à l'âge de la retraite et que des générations moins nombreuses devront payer l'ensemble des cotisations.

Le Conseil économique et social, tout le monde l'a rappelé, n'est pas parvenu à se prononcer sur ces questions. Il est donc nécessaire que le Gouvernement nous indique très clairement la voie qu'il entend suivre.

Monsieur le ministre, je serais heureux que vous puissiez annoncer tout à l'heure au Sénat que le Gouvernement acceptera d'organiser, lors de la session de printemps - il serait, en effet, prématuré de la faire maintenant et cela ne revêtirait par le lustre suffisant - à l'Assemblée nationale et au Sénat un grand débat sur le financement de notre système de protection sociale.

Le Conseil économique et social ayant démontré qu'il ne pouvait arriver à un consensus des diverses catégories sociales et économiques, c'est bien au Parlement qu'il appartiendra de trancher. C'est pourquoi je souhaite vivement que le Gouvernement organise le débat que je viens de suggérer.

En conclusion, je formulerai trois observations.

La tendance déficitaire de nos régimes sociaux demeure forte, notamment dans le secteur de l'assurance vieillesse. Il faut mettre en œuvre des moyens susceptibles d'assurer, autrement que de manière conjoncturelle, le financement de la protection sociale et de ralentir l'évolution des dépenses.

Les premières décisions prises à cet égard par le Gouvernement nous ont quelque peu surpris, car il n'y a pas eu de définition des grandes orientations de sa politique en matière de financement. Au contraire, on nous a proposé une réforme improvisée, disons-le, des cotisations des allocations familiales, réforme qui témoigne d'une précipitation tout à fait étonnante et qui me paraît mal augurer de la nécessaire réforme d'ensemble.

Pour ces motifs et compte tenu du caractère disséminé des crédits, de l'absence de clarté en ce qui concerne les perspectives de notre régime de sécurité sociale et du caractère brutal des premières mesures décidées, la commission des affaires sociales a émis, à sa majorité, un avis défavorable sur les crédits de la sécurité sociale. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

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

Groupe du rassemblement pour la République : 63 minutes ;

Groupe de l'union centriste : 39 minutes ;

Groupe socialiste : 42 minutes ;

Groupe de la gauche démocratique : 38 minutes ;

Groupe communiste : 24 minutes.

La parole est à M. Souffrin.

M. Paul Souffrin. Monsieur le président, messieurs les ministres, madame, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, ce qui caractérise le projet de budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale pour l'année 1989, c'est la permanence de la politique d'austérité menée depuis 1983.

C'est une politique qui trouve son expression dans la stagnation ou la réduction des crédits affectés à de nombreux secteurs.

Ainsi, en matière de protection et de prévention sanitaire, nous constatons une diminution globale de 3,6 p. 100.

Hormis la lutte contre le Sida et la toxicomanie, toutes les actions sont orientées à la baisse, comme le démontrent les chiffres. Les diminutions sont de 2 760 000 francs pour le contrôle des règles d'hygiène, de 2 500 000 francs pour la lutte contre l'alcoolisme, de 2 110 000 francs pour la prévention générale et le contrôle sanitaire de l'environnement, de 1 240 000 francs pour les actions spécifiques relatives à l'organisation des soins - S.A.M.U. - et de 1 million de francs pour les actions nationales d'hygiène et les épidémies.

Ce sont autant de diminutions préjudiciables à un secteur clé de notre système sanitaire. Car, comme nous l'avons plusieurs fois répété, investir aujourd'hui dans la prévention signifie non seulement diminuer le risque de maladie, mais aussi influencer d'une manière décisive sur les dépenses de demain.

Même en ce qui concerne les crédits affectés à la lutte contre la pauvreté, on doit constater une diminution de 5 millions de francs. Certes, monsieur le ministre, vous pourriez objecter que cette diminution est amplement compensée par la dotation de 6 milliards de francs allouée au revenu minimum d'insertion et inscrite, pour des raisons techniques, au budget des charges communes.

Nous pensons toutefois que les deux crédits ne sont pas strictement complémentaires et que le Gouvernement doit poursuivre dans toutes les directions son effort visant à éliminer un fléau indigne d'un pays civilisé.

Mais d'autres diminutions budgétaires viennent allonger une liste déjà trop importante.

Je me réfère aux diminutions que connaissent les chapitres consacrés au financement de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, du service central de la protection contre les rayonnements ionisants, du service de protection et prévention sanitaire et des observatoires régionaux de la santé.

Je me réfère aussi à la diminution en francs courants concernant les subventions d'équipements à la recherche médicale - chapitre 66-50 - et les crédits relatifs à l'école nationale de la santé publique - chapitre 36-41.

Je me réfère enfin et surtout aux amputations graves que subissent les chapitres consacrés au financement de l'hôpital public et de l'action en faveur des personnes âgées.

Avant de m'arrêter sur ces deux aspects essentiels de toute politique de santé, permettez-moi, monsieur le ministre, mes chers collègues, d'évoquer quelques aspects du projet de loi de finances qui suscitent nos réserves.

Il est regrettable que le problème de la médecine scolaire ne trouve pas, dans cette partie du budget de l'Etat, l'attention qu'il mérite. Certes, le Gouvernement, par la voix d'un des représentants de la majorité, reconnaît que ce secteur « pourrait être un outil majeur de la prévention » ; il regrette même que, dans un passé récent, on « ait supprimé près d'une centaine de postes », mais il se cantonne dans une position d'attente en alléguant, comme justification de l'immobilisme gouvernemental, « l'insuffisance des moyens en personnels » et « les lacunes de la réglementation ».

Or, monsieur le ministre, ne pensez-vous pas qu'on devrait tout mettre en œuvre pour remédier à ces « insuffisances » et pour combler ces « lacunes » ? Ne peut-on penser à la mise en place, à très court terme, d'équipes homogènes regroupées autour d'un médecin scolaire, auxquelles reviendrait la responsabilité d'organiser des bilans de santé et des examens de dépistage pour des groupes ne dépassant pas les 5 000 élèves ?

Un autre problème qui mériterait plus d'attention est celui des services d'auxiliaires de vie, dont l'existence constitue un élément stratégique majeur pour la vie à domicile des grands handicapés.

Prévoir, comme le fait le projet de budget en discussion, une augmentation de 2 p. 100 de la subvention mensuelle de l'Etat pour le financement de ce service, soit une augmentation inférieure au taux d'inflation, nous semble d'autant plus insuffisant qu'il est impossible de demander aux personnes bénéficiant de ce service, et qui prennent en charge une partie de son fonctionnement, une participation financière accrue.

Cette participation, en effet, a atteint un niveau si élevé que procéder à une nouvelle augmentation signifierait *de facto* exclure la majorité des personnes handicapées de la possibilité de bénéficier du service d'auxiliaires de vie.

Pour rester dans le domaine des actions en faveur des personnes handicapées, nous prenons acte de la création de 1830 places en C.A.T. Cependant - et vous le savez bien - cette mesure est loin d'être satisfaisante quand on sait qu'à l'heure actuelle, selon un recensement effectué par l'Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés - U.N.A.P.E.I. - il est nécessaire de créer 17 000 places supplémentaires en C.A.T. pour répondre aux besoins existants et, chaque année, 3 000 places supplémentaires.

Comment, monsieur le ministre, comptez-vous répondre à des besoins qui deviennent de plus en plus pressants malgré la rallonge obtenue à l'Assemblée nationale, comme vous venez de le souligner ?

En ce qui concerne le secteur II, monsieur le ministre, nous avons également pris acte de votre déclaration sur les dangers que présente l'extension excessive de ce secteur. Nous insistons, toutefois, sur la nécessité absolue de tout mettre en œuvre, avant les négociations conventionnelles de juillet 1989, pour faire régresser, voire disparaître, une pratique qui met en cause l'égalité d'accès aux soins pour tous.

Enfin, quant à la lutte contre le Sida, je reconnais - et je l'ai déjà fait - l'importance de l'effort accompli par le Gouvernement. Il faut toutefois que cet effort soit poursuivi sans relâche et que soient dégagés dans l'avenir des crédits à la hauteur du fléau qui menace notre société, comme vous l'avez rappelé tout à l'heure, monsieur le ministre.

Mais venons-en à la partie du projet de budget consacrée au financement de l'hôpital public.

Je vous dirai tout de suite, monsieur le ministre, que, praticien hospitalier, je suis parfaitement d'accord avec vous lorsque vous qualifiez l'hôpital de « pôle d'excellence » dans notre système sanitaire, lorsque vous soulignez la nécessité d'accélérer et de généraliser le processus de départementalisa-

tion et lorsque vous affirmez que, pour redonner à l'hôpital public les moyens de remplir les missions qui sont les siennes, on doit procéder à une augmentation des crédits qui lui sont affectés, à une reconnaissance du rôle des personnels qui y travaillent, à un effort accru en matière de formation initiale et continue des professions médicales et paramédicales. On ne peut pas laisser indéfiniment une grande part de la formation médicale continue à la discrétion de laboratoires pharmaceutiques.

Ce sont là - je le rappelle - des revendications pour lesquelles les communistes n'ont cessé de se battre, profondément convaincus que l'hôpital, avec ses 965 000 employés, ses 3 650 établissements et son impact économique énorme - 48,6 p. 100 de la consommation globale des soins et actes médicaux en 1987 - représente la pièce maîtresse de notre système de santé. Nous avons aussi proclamé la nécessité d'une relance de l'investissement qui permette aux hôpitaux de moderniser leur équipement et de répondre ainsi, d'une manière plus adéquate, aux besoins de tous les malades, sans discrimination d'âge, de situation sociale ou économique.

Nous aussi, nous soutenons la nécessité de démocratiser et de rationaliser l'organisation et le fonctionnement des établissements hospitaliers à travers la mise en place du département qui, en tant qu'expression de la concertation permanente et de la pluralité des compétences, est la seule institution capable de garantir une organisation des soins plus efficace, une utilisation des équipements plus rationnelle, une gestion plus attentive aux intérêts du malade.

Nous aussi, nous avons exprimé la nécessité d'assurer aux médecins et aux personnels de santé une formation initiale et continue de qualité.

Nous aussi, nous prônons la nécessité d'une valorisation du personnel, aussi bien sur le plan salarial que sur le plan statutaire.

Comme vous le voyez, monsieur le ministre, il y a coïncidence entre les principes qu'énonce le Gouvernement et ceux que défendent les communistes. Malheureusement, il ne s'agit que d'une coïncidence formelle.

Si nous examinons, en effet, les dispositifs mis en place pour traduire dans la pratique ces principes, nous mesurons la distance qui nous sépare.

Ainsi, le chapitre 66-11, qui devrait assurer la relance des investissements en matière d'équipement sanitaire, propose, en fait, une subvention en diminution de 1,4 p. 100 quant aux autorisations de programme et de 5,7 p. 100 quant aux crédits de paiement.

Ainsi, le chapitre 43-31, consacré aux actions spécifiques de formation et de recyclage des professions médicales et paramédicales connaît une baisse de 3,9 p. 100.

Quant au principe évoquant la nécessité de la départementalisation, il reste dans le domaine des vœux puisque le Gouvernement n'a manifesté aucune volonté concrète de remettre en cause la « loi Barzach » portant réforme hospitalière.

C'est cette loi, en effet, qui, en rendant facultative la création du département et en faisant du service l'unité de base de l'hôpital, a arrêté, de fait, un processus de démocratisation qui avait déjà rencontré bien des obstacles.

Pour ce qui est de la reconnaissance du rôle des personnels, on doit constater que bien peu a été fait, du moins si l'on en juge la teneur des accords sur les infirmières que le Gouvernement a passés récemment avec certains syndicats.

Elles demandaient que soient reconnus leur niveau de qualification et le rôle fondamental qu'elles jouent dans le travail sanitaire.

Elles demandaient que soit revalorisé un salaire de misère.

Elles demandaient que soient améliorées des conditions de travail pénibles et que soit augmenté le nombre des effectifs en fonction des besoins réels.

Tout ce qu'elles ont obtenu en réponse, c'est un rajustement insuffisant, inacceptable des indices salariaux, une allocation de 1 500 postes pour l'ensemble du territoire national, ce qui correspond à un peu moins d'un poste par établissement hospitalier et, enfin, la promesse qu'un calendrier sera fixé pour l'élaboration des nouveaux statuts des personnels hospitaliers paramédicaux, médico-techniques, techniques et administratifs.

Satisfaction bien maigre, comme l'ont déclaré 84 p. 100 des infirmières questionnées lors d'un sondage réalisé le 1^{er} novembre dernier et nous ne pouvons qu'être d'accord avec elles.

Ajoutons à cela qu'il existe même des disparités de traitement entre les personnels travaillant dans les établissements gérés par les caisses régionales d'assurance maladie et les personnels travaillant dans les établissements publics.

A ce propos, je voudrais vous faire part de l'inquiétude exprimée par l'ensemble des personnels des caisses régionales d'assurance maladie, en particulier de la caisse régionale d'assurance maladie d'Alsace-Lorraine - que je connais bien - devant la décision du président de l'union nationale des caisses d'assurance sociale de ne pas appliquer le dernier dispositif ministériel aux infirmières et aides-soignantes travaillant dans les établissements gérés par les caisses régionales d'assurance maladie.

Je vous demande, monsieur le ministre, au nom du groupe communiste, d'intervenir auprès du président de l'union nationale des caisses d'assurance sociale pour que, sans délai, soient mise en place, dans ces établissements, les modalités de revalorisation du statut et du salaire des personnels soignants, à l'instar et en proportion de ce qui vient d'être fait pour les personnels des établissements publics, étant bien entendu que ces mesures doivent être, comme pour le secteur public, attribuées hors taux directeur dans le budget des établissements. Sans cela, il est évident que serait gravement mis en péril le fonctionnement de ces établissements sanitaires.

Je formulerai une dernière remarque pour terminer mon intervention.

Il est hors de doute, mes chers collègues, que les problèmes liés au vieillissement de la population sont au premier rang des défis à relever pour notre pays, défis dont on mesure la portée si l'on considère que les plus de soixante ans seront près de 15 p. 100 en 1992 et que, à cette même date, 4 millions de nos concitoyens auront plus de soixante-quinze ans et un million plus de quatre-vingts ans.

Or, quelles sont les mesures que le Gouvernement entend adopter pour faire face, au cours des prochaines années, aux besoins nouveaux liés à cette augmentation rapide de la population la plus âgée ? Qu'a-t-il prévu, notamment, pour favoriser le maintien à domicile des personnes âgées et pour développer la capacité d'accueil pour celles qui sont gravement atteintes dans leur autonomie ?

La réponse, malheureusement, est simple et brève : ce que le Gouvernement a mis en œuvre pour améliorer le système des soins à domicile et de l'aide ménagère, pour remédier à la pénurie des personnels et pour augmenter les capacités d'accueil pour les personnes dépendantes nous semble nettement insuffisant.

Sont également insuffisantes les sommes affectées pour améliorer le sort des personnes âgées dépendantes, à la disposition de qui nous mettons un parc d'accueil extrêmement réduit : 60 000 lits de long séjour et 70 000 lits de sections de cure médicale en maison de retraite.

Sont insuffisantes, enfin, les mesures prises en faveur des personnes qui assurent soins et maintien à domicile des personnes âgées. Certes, un effort a été fait en matière de formation. Je pense à la création du certificat d'aptitude à la fonction d'aide à domicile et à l'augmentation du budget destiné aux stages de formation. Mais rien n'a été prévu pour remédier à la pénurie de ces personnels - il y a en France actuellement seulement 33 000 postes - pour préciser leur statut, pour revaloriser des rémunérations qui ne sont pas à la hauteur de la pénibilité et de la complexité de leur travail.

Voilà, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce que nous contestons dans le budget qui nous est soumis aujourd'hui, un budget à orientation nettement déflationniste qui a comme contrepartie une politique axée sur la diminution du coût du travail, sur le désengagement progressif du patronat de l'effort contributif, sur le relèvement de la rentabilité.

C'est ainsi que, au moment même où il réduit les dépenses publiques nécessaires à la sauvegarde de la santé et à la promotion des ressources humaines, le Gouvernement met en place, sous couvert d'assurer la relance des investissements et de l'emploi, une série de mesures qui prévoient : la baisse des impôts sur les profits et les revenus du capital - et on sait pourtant que ceux-ci se portent bien - ; le financement public toujours plus massif des diverses modalités du traitement social du chômage ; le transfert d'une partie croissante des charges sociales du patronat vers les individus par le biais d'une cotisation salariale de plus en plus lourde et d'une fiscalisation qui se généralise.

Toutes ces mesures sont non seulement socialement injustes puisqu'elles font payer les conséquences de la crise aux victimes plutôt qu'aux responsables, mais aussi inefficaces car, malgré les sacrifices imposés à l'ensemble des contribuables en général, et aux assurés sociaux en particulier, le chômage continue de sévir et la précarité de l'emploi ne cesse de gagner du terrain.

La preuve en est, en ce qui nous concerne, dans le secteur dont nous traitons aujourd'hui, les menaces graves qui pèsent sur les 80 000 salariés du régime général de la sécurité sociale.

Si, après les divers mouvements du mois d'octobre, ces salariés ont choisi la voie de la grève, ce n'est pas seulement pour protester contre les propositions inacceptables que l'union des caisses nationales de sécurité sociale ont avancé en matière de revalorisation des salaires, de reconnaissance des qualifications et d'évolution des retraites, mais aussi pour manifester leur inquiétude sur la sécurité de l'emploi. En effet, sous couvert de rationalisation et de maîtrise du coût des dépenses de santé, la caisse nationale d'assurance maladie a engagé un processus de centralisation des traitements informatisés et a envisagé de supprimer les ateliers informatiques communs des caisses primaires d'assurance maladie pour ne laisser subsister que six supercentres au lieu de trente-deux ateliers.

Cette mesure qui vise, entre autres, à dessaisir les conseils d'administration de leurs compétences en matière de gestion informatique et à renforcer la tutelle sur les caisses primaires d'assurance maladie, aura comme résultat une remise en cause des institutions de sécurité sociale et la suppression de 40 000 emplois d'ici à 1995.

Voilà, monsieur le ministre, mes chers collègues, où nous mène la politique d'austérité que l'on appelle aujourd'hui de rigueur. Le projet de budget en discussion n'est que le reflet de cette politique et, en tant que tel, nous ne pouvons que le désapprouver. Le groupe communiste votera contre. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Bernard Lemarié. La brillante et complète analyse faite par les rapporteurs du projet de budget que vous nous présentez, monsieur le ministre, me paraît de nature à me dispenser d'en commenter systématiquement les dotations, que ce soit en matière sociale ou en matière de santé.

Je me bornerai simplement à vous dire que, si certaines avancées sont indiscutables et de nature à recueillir notre adhésion, il n'en reste pas moins que vous ne semblez pas, en bien des domaines, disposer des moyens permettant d'estomper de nombreuses inquiétudes et que, même lorsque vous avez voulu privilégier certaines actions sur lesquelles tout le monde s'accorde, nous ne pouvons, dans bien des cas, souscrire à la ventilation des crédits que vous y affectez et aux modalités de leur emploi.

Avant d'aborder quelques sujets qui me préoccupent particulièrement, je voudrais vous dire, avec la majorité de mes collègues - j'en suis sûr - combien je me réjouis de la revalorisation du traitement des infirmières et de l'élaboration en cours d'un statut en rapport avec leur mérite, leur dévouement et leur efficacité.

Nous savons, en effet, que la santé publique ne sera garantie que grâce à un personnel adapté, en nombre suffisant, disposant d'une bonne formation et pleinement motivé. Cette dernière réflexion vaut aussi pour les auxiliaires de vie pour lesquelles la subvention mensuelle de l'Etat n'augmentera cette année que de 2 p. 100 alors que l'inflation, tout le monde le sait, est de l'ordre de 3 p. 100.

Après cette première réflexion, j'aimerais vous entretenir brièvement, monsieur le ministre, de la situation actuelle et du devenir de notre industrie pharmaceutique.

Sans doute pourriez-vous m'objecter que ce problème relève en premier lieu de la compétence de votre collègue de l'industrie. Mais de l'évolution de ce secteur industriel dépendent et l'équilibre des comptes de la sécurité sociale et l'avenir de la recherche médicale au service de la santé ; deux préoccupations qui sont certainement vôtres et bien du ressort de votre ministère.

Grâce au travail quotidien remarquable de chercheurs dont la compétence n'est plus à démontrer, notre pays a conquis dans ce domaine une place de choix pour ce qui est de l'in-

novation et la troisième place en matière d'exportation. Aujourd'hui, ce secteur industriel est le quatrième par l'importance de son excédent commercial.

Toutefois, ces considérations optimistes ne doivent pas faire illusion. On peut se demander, en effet, si l'industrie française du médicament sera en mesure de profiter de la prodigieuse expansion du marché mondial dont les spécialistes estiment qu'il devrait passer de 110 milliards de dollars en 1986 à 270 milliards de dollars en l'an 2000.

Si en effet quelques laboratoires français réalisent de remarquables performances, la majorité des autres perd pied face aux puissants moyens mis en œuvre par les firmes étrangères.

Est-il besoin de rappeler par exemple que l'une de nos plus grandes entreprises qui excellent dans la chimie n'a sorti aucune nouvelle molécule depuis quatre ans, ayant préféré investir dans une recherche moins onéreuse, aux perspectives plus lucratives.

Force est de constater, monsieur le ministre, que la part en chiffre d'affaires des laboratoires étrangers dans le marché pharmaceutique français est passée de 47,7 p. 100 en 1981 à 51,4 p. 100 en 1988, tandis que l'indice d'évolution des premières sociétés étrangères est sensiblement le double de celui des firmes françaises.

Enfin, et ce dernier résultat doit nous inquiéter, au cours des trois dernières années, plus de 80 p. 100 des nouveaux produits mis annuellement sur le marché sont d'origine étrangère. A ce rythme, dans trois ou cinq ans, c'est non plus 50 p. 100 du marché intérieur qui sera étranger, mais 60 p. 100 à 70 p. 100, voire plus.

Ces chiffres démontrent que les positions de notre industrie pharmaceutique ne cessent implacablement de se dégrader. Comment expliquer ces faiblesses ?

Incontestablement, notre politique des prix accentue la discrimination en faveur des étrangers. C'est ainsi que, sur la période 1984-1986, le prix moyen pondéré des nouveaux produits français a été de 25,13 francs, alors que le prix moyen pondéré des nouveaux produits étrangers était de 42,67 francs. Ces prix des produits étrangers sont donc supérieurs de 69,8 p. 100 à ceux des produits français.

Depuis plus de quinze ans, les résultats financiers de nos entreprises ne permettent plus à la majorité d'entre elles d'investir suffisamment dans la recherche. Par rapport à leurs concurrents étrangers, leurs marges sont trop faibles : 1 p. 100 à 2 p. 100 contre 6 p. 100 à 12 p. 100 en Allemagne fédérale, au Japon ou aux Etats-Unis.

De plus, le coût des recherches devient tel aujourd'hui qu'il y a risque de voir s'opérer une véritable ségrégation par l'argent. Dans de nouveaux domaines, comme les biotechnologies ou les hautes technologies, qui nécessitent des investissements croissants, nos positions seront ainsi rapidement menacées.

Alors, quelle est la solution ?

Elle coule de source : il faudra tôt ou tard - et mieux vaudrait plus tôt que plus tard - rajuster le prix des médicaments français. Sans doute, m'objecterez-vous qu'une telle politique risque de compromettre le nécessaire équilibre de la sécurité sociale. Selon moi, ce raisonnement est fallacieux, et ce pour deux raisons.

La première est que, faute d'investir et faute de pouvoir mettre sur le marché de nouveaux produits thérapeutiques, nous sommes et serons de plus en plus contraints d'importer des produits étrangers dont nous ne contrôlons pas le prix, lequel est, en tout état de cause, beaucoup plus élevé.

La deuxième raison, c'est que la mise à la disposition du médecin et de son malade d'un médicament performant et efficace doit normalement limiter la consommation médicale, voire diminuer la durée de l'hospitalisation ou des soins à domicile.

Le Conseil économique et social ne s'y était pas trompé, lui qui, en 1967, avait déjà invité les pouvoirs publics à réactualiser le prix des médicaments. Bien qu'elle soit fort ancienne, souhaitons que cette invitation soit entendue et que, pour éviter une confrontation trop brutale avec les réalités du marché communautaire, on puisse s'engager dans un ajustement progressif des prix au cours des quatre prochaines années.

La liberté s'appliquerait d'abord aux produits nouveaux et aux produits de large exportation afin d'assurer leur internationalisation. Progressivement les produits anciens seraient

revalorisés, ce qui éviterait aux laboratoires, vous le savez bien, monsieur le ministre, de modifier une formule ancienne pour déposer une nouvelle demande d'autorisation de mise sur le marché, le prix de la nouvelle spécialité étant évidemment infiniment supérieur.

C'est à ce prix que l'avenir du médicament français pourra être assuré.

Au-delà de l'actualisation des prix, d'autres mesures de portée plus réduite pourraient utilement intervenir.

Ainsi, la législation sur les brevets pourrait être fort opportunément aménagée.

Compte tenu de la longueur des formalités pour obtenir une autorisation de mise sur le marché et du laps de temps qui s'écoule entre l'invention et la possible commercialisation, l'inventeur bénéficie non pas de vingt ans mais seulement de sept à huit ans de protection effective. Sans doute conviendrait-il que celle-ci parte de la date d'autorisation de mise sur le marché.

L'Europe est pour notre industrie pharmaceutique une chance extraordinaire. L'Europe du médicament commence officiellement en 1965. Depuis, onze directives et deux recommandations ont été adoptées en vue de la libre circulation des produits. Je citerai, par exemple, la convention de Luxembourg signée en 1975, qui prévoit la création d'un brevet communautaire et une directive de la même année complétée par une recommandation du Conseil de 1983 tendant à l'harmonisation des essais et à leur reconnaissance entre Etats. Si ce bilan est globalement positif, les réticences et les obstacles demeurent nombreux. La disparité des régimes de protection sociale n'est pas un des moindres.

Néanmoins, si nous voulons être prêts pour 1993, il est impératif de développer le réflexe européen dans l'ensemble des procédures technico-administratives. Ainsi, la reconnaissance mutuelle, qui consiste à considérer qu'un médicament autorisé dans un Etat membre est valable dans tous les autres pays, s'inscrit dans cette logique européenne. Sans doute dépend-elle avant tout de la volonté politique des Etats. Elle a l'avantage d'éviter des considérations de type protectionniste qui ont tendance à se faire jour.

Changeant de sujet, je voudrais maintenant vous entretenir, monsieur le ministre, comme j'en ai entretenu l'an dernier votre prédécesseur, de la maladie qui, aujourd'hui fait tristement la « une » de l'actualité et engendre la peur dans une société qui ne voit plus clairement comment appréhender ce nouveau fléau, je veux parler du Sida.

Est-il besoin de rappeler, après tant d'autres, qu'entre juin 1987 et juin 1988, le nombre de cas a doublé en Europe et que, si le taux le plus élevé se trouve en Suisse ; 76,1 pour 1 million d'habitants ; en France, 75,7 ; au Danemark, 67,3, et en Espagne, 37,4 ; c'est en France et en Italie que les taux de progression sont les plus rapides ? Selon les experts, à la fin de 1990, la France franchira le cap des 10 000 morts provoqués par le Sida.

Pour ma part, je me réjouis, monsieur le ministre, des récentes mesures que vous venez de prendre : amélioration de l'information et de la formation ; prise en charge des porteurs sains et des malades grâce, notamment, à une augmentation des crédits destinés aux associations qui prennent en charge les personnes contaminées ; enfin, augmentation des crédits d'incitation à la recherche.

Mais, devant l'ampleur des dégâts en perspective, la dotation prévue sera-t-elle suffisante ? Je crains que vous ne soyez en retrait par rapport aux besoins.

Je vous rejoins aussi, monsieur le ministre, dans votre volonté de contribuer à la création d'une structure européenne. Ce plan présente néanmoins, à mon sens, quelques regrettables lacunes.

Je n'ai nullement l'intention de préconiser un dépistage systématique difficile à mettre en œuvre, coûteux et parfois même susceptible de créer une fausse sécurité. On peut toutefois s'interroger sur l'absence de dépistage du rétrovirus H.I.V. dans les bilans d'hospitalisation. Cette absence est d'autant plus surprenante que la recherche de la syphilis fait toujours partie des investigations normalement pratiquées. Cette mesure aurait, en outre, le mérite de permettre au personnel médical et hospitalier de se protéger à bon escient contre tout risque de contamination. Il est en effet surprenant, monsieur le ministre, qu'une infirmière qui se blesse avec des instruments ayant servi à un malade qu'elle soup-

bonne de séropositivité ne puisse, en accord avec le médecin du service, faire procéder à des examens de recherche. Cette situation ne me paraît pas conforme à la volonté des autorités médicales et à la protection des personnels soignants.

De même, je m'interroge sur les raisons de l'absence d'une telle recherche de séropositivité à l'occasion des examens pré-nuptiaux alors que, là encore, la recherche de la syphilis est de règle. Je sais que vous allez me répondre que vous avez consulté une commission d'éthique médicale pour savoir s'il fallait y avoir recours. Je pense qu'il faut faire vite si nous voulons arriver à quelques résultats positifs.

Pourquoi traiter d'ailleurs différemment le Sida alors que, dans le même temps, on demande à la population de prendre ses responsabilités ? Pourquoi avoir en la matière des réactions qui nous rappellent des comportements du Moyen âge à l'égard de certains fléaux ?

Malgré ces objections, je tiens, enfin, à vous apporter tout mon soutien dans la lutte contre cette terrible maladie, restant persuadé que les deux suggestions que je viens de faire pourraient y contribuer. Il est temps d'en finir avec les demi-mesures et les silences complices qui font que la France détient en ce domaine de bien tristes records.

J'aurais souhaité pouvoir vous parler également de l'usage de la drogue et de ses conséquences, usage qui malheureusement progresse toujours et n'est pas sans incidence sur la transmission du Sida. Plus de 80 p. 100 des toxicomanes sont, en effet, séropositifs.

En 1987, plus de 13 tonnes de stupéfiants ont été saisies. On remarquera la forte augmentation des quantités de cocaïne interceptées : 198 p. 100 en un an. Voilà qui témoigne, certes, de l'activité des agents chargés de la répression du trafic, mais aussi, malheureusement, de l'ampleur toujours croissante de celui-ci. Nous n'avons plus affaire à la contrebande de fourmis qui existait voilà un certain nombre d'années ; les producteurs tentent maintenant des opérations beaucoup plus massives pour introduire la drogue dans les pays occidentaux.

L'an dernier, j'avais souhaité la création d'un institut scientifique national qui aurait eu le mérite d'éviter la dispersion des crédits et des efforts. Je regrette que cette proposition n'ait pas été retenue, à l'instar de ce qui a été fait aux Etats-Unis, au Canada ou en Grande-Bretagne.

Sans trop me faire d'illusions, j'attendrai de voir les résultats que pourra obtenir la nouvelle présidente de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie. Je lui fais confiance, mais je reste convaincu que le moyen de lutte le plus efficace réside dans une répression sans concession des trafiquants, à quelque niveau qu'ils se trouvent.

Il m'apparaît enfin que la simple reconduction des crédits - 546 millions de francs - ne correspond pas aux impératifs du moment. Elle ne permet pas, notamment, à la recherche de réaliser en ce domaine de notables progrès. Ce n'est, en effet, que par la découverte de produits de substitution - des leurrés - susceptibles de tromper ou d'effacer en quelque sorte la mémoire du cerveau que seront facilitées les cures de sevrage.

Monsieur le ministre, je ne voudrais pas terminer mon intervention sans attirer votre attention, ne serait-ce que brièvement, sur des procédés qui, en définitive, ne semblent être ni conformes à la déontologie médicale ni compatibles avec l'équilibre budgétaire de la sécurité sociale. Il s'agit de pratiques qui ont été parfois dénoncées par la presse sous le titre de « consultations ou médecine par correspondance ».

Le problème est, certes, délicat et je ne voudrais pas que mon intervention en ce domaine puisse être considérée comme une mise en cause de l'action généreuse menée par des organismes qui jouent effectivement un rôle essentiel en matière de santé publique et d'aide aux malades et à leurs familles. Je tiens, d'ailleurs, à rendre hommage à la compétence et au dévouement des responsables de ces organismes.

Néanmoins, nous devons regretter des pratiques qui, si elles étaient généralisées, porteraient atteintes à l'image de marque des services de santé dans leur ensemble. Je veux parler d'associations qui, sous couvert d'enquêtes de dépistage, adressent des questionnaires auxquels il n'est d'ailleurs répondu que contre le versement d'un don personnel non négligeable. Leurs adhérents se voient alors conseiller de recourir à un certain nombre d'investigations plus poussées dont les coûts pour la sécurité sociale sont souvent hors de proportion avec la simple recherche d'un profil de santé.

Certes, le médecin de famille peut servir de filtre et éviter à son patient des examens inutiles. Mais comment pourrait-il faire abstraction des conseils donnés par correspondance à un patient normalement inquiet par les différents points de vulnérabilité qui lui ont été signalés dans l'enquête et dont il a connaissance en même temps que son médecin traitant ?

En outre, l'aspect financier est loin d'être négligeable. Il a d'ailleurs inquiété les responsables des caisses primaires d'assurance maladie, le recours à de tels examens pouvant atteindre la somme de 10 000 francs, alors que, par ailleurs, on cherche à contenir, par tous les moyens, les dépenses de santé.

Monsieur le ministre, j'aimerais que vous me donniez votre sentiment à ce sujet et que vous m'assuriez de votre souci d'éviter, en la matière, tout débordement et toute déviation.

De la même façon, vous m'obligeriez, monsieur le ministre, en intervenant auprès des responsables des chaînes de télévisions et de radios afin qu'à l'issue des émissions médicales ne soient pas communiqués les noms et les adresses des intervenants, ce qui, si on n'y prenait garde, aboutirait à un véritable détournement de clientèle et, en tout état de cause, à une double consultation : celle de l'intervenant et celle du médecin de famille dont, pour se couvrir, on sollicite une introduction.

En conclusion, monsieur le ministre, si certaines dispositions me paraissent judicieuses, je dois vous dire combien je regrette la diminution de 3,7 p. 100 pour 1989 par rapport à 1988 des crédits affectés à la santé - notre rapporteur l'a soulignée tout à l'heure.

Je ne peux également que déplorer l'absence d'initiative gouvernementale en matière de lutte contre la toxicomanie, l'alcoolisme ou le tabagisme ou, pis encore, la diminution des subventions aux équipements hospitaliers où, pourtant, trop souvent, beaucoup reste à faire.

Telles sont les réflexions dont je voulais vous faire part et les questions que je voulais vous poser à l'occasion de l'examen de ce projet de budget en vous précisant que, lors des votes à intervenir, personnellement, je me rangerai à l'avis qui a été exprimé par nos rapporteurs. (*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. Cantegrit.

M. Jean-Pierre Cantegrit. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues. L'examen du projet de budget du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale me donne l'occasion de dresser devant vous le bilan de la couverture sociale de nos compatriotes établis hors de France.

Les Français qui s'expatrient bénéficient aujourd'hui d'un système de couverture sociale unique au monde et coordonné avec le régime métropolitain de sécurité sociale.

Les efforts conjugués, depuis près de vingt ans, des représentants des Français de l'étranger, tant au Conseil supérieur des Français de l'étranger qu'au Sénat, permettent désormais à ces Français, s'ils le souhaitent, de bénéficier d'une couverture comparable à celle des Français de métropole, que cela concerne le risque maladie ou le risque accident du travail, pour les salariés et les non-salariés - loi du 31 décembre 1976 et du 27 juin 1980 - ou les retraites - loi Armengaud du 10 juillet 1965 - ou encore l'assistance aux personnes âgées et aux handicapés - création en 1977 du fonds d'assistance du ministère des affaires étrangères.

La clé de voûte de ce dispositif est, bien entendu, la loi du 13 juillet 1984 que vous connaissez bien, monsieur le ministre, puisque vous étiez, à l'époque, le président de la commission des affaires sociales à l'Assemblée nationale et que vous avez participé à son élaboration. Ce texte est aujourd'hui applicable dans son intégralité puisque les derniers décrets sont parus cette année.

Il aura fallu attendre quatre ans pour que les statuts de la caisse des Français de l'étranger soient approuvés et enregistrés et que la caisse dispose enfin d'une réelle autonomie. Je rappelle, en effet, qu'avant le décret du 9 mai 1988 et bien que la loi du 13 juillet 1984 ait prévu son autonomie, la caisse des Français de l'étranger dépendait de la caisse primaire d'assurance maladie de Seine-et-Marne. Aujourd'hui, cette caisse autonome gère de façon efficace près de 35 000 adhérents. Ce chiffre, qui avait progressé après la

généralisation de l'accès aux assurances volontaires expatriées, semble stagner, voire diminuer ; d'où notre préoccupation pour l'avenir.

La légère diminution du nombre des adhérents à la caisse des Français de l'étranger trouve en partie sa cause dans la diminution très sensible de l'expatriation française - 34 000 Français immatriculés de moins dans nos consulats en 1988 - elle-même due à la perte de grands chantiers tant en Afrique qu'en Amérique du Sud et à la présence de plus en plus faible des entreprises françaises sur le marché de l'exportation.

Mais le manque de compétitivité de notre commerce extérieur n'est pas la seule raison. En effet, la caisse des Français de l'étranger n'est peut-être pas suffisamment compétitive et suffisamment armée pour répondre efficacement à la concurrence des assureurs privés.

Très souvent, elle n'est pas en mesure de satisfaire les exigences particulières d'une clientèle spécifique, car les lourdeurs administratives ralentissent, voire bloquent sa tâche.

Le conseil d'administration de la caisse des Français de l'étranger, très désireux d'offrir au meilleur coût une protection sociale aux Français de l'étranger, vous avait proposé, au mois de juin dernier, tout d'abord, de baisser le taux des cotisations à l'assurance maladie de 1,5 point pour les adhérents dits « des autres catégories » - étudiants, chômeurs, mères de famille - de 0,65 point pour les salariés ainsi que de 0,5 point pour les non-salariés et, ensuite, d'élargir la modulation en créant une troisième catégorie de cotisants sur la base d'un demi-plafond.

Je vous rappelle qu'il existe actuellement deux niveaux de cotisation assis l'un sur le plafond de la sécurité sociale, l'autre sur les deux tiers de ce plafond.

Ces propositions tenaient compte non seulement des résultats financiers de la caisse des Français de l'étranger et de son fonds de réserve, mais aussi des dépenses auxquelles elle devrait faire face. Elles ne mettaient pas en péril l'équilibre financier de la caisse. Elles correspondaient, en outre, à la volonté d'accroissement des effectifs, face à la concurrence privée.

Monsieur le ministre, votre réponse ainsi que celle du ministre du budget n'ont pas permis leur mise en œuvre. Sans les rejeter formellement, vous avez différé l'application des propositions telles qu'elles vous avaient été présentées et vous avez demandé des études plus poussées. Le conseil d'administration vous a entendu et, lors de sa dernière réunion en assemblée générale, il a étudié très attentivement les incidences de la précédente baisse des cotisations et celles, fictives, d'une nouvelle baisse assortie de la création d'une troisième catégorie de cotisation.

Considérant que ces mesures auront des conséquences bénéfiques et permettront à un plus grand nombre de Français expatriés de s'assurer, considérant également que leur effet financier ne saurait remettre en cause, pour l'instant, l'équilibre de la caisse, les administrateurs ont, à l'unanimité, confirmé les positions prises au mois de juin et demandé, d'une part, la baisse des cotisations maladie pour les salariés, les non-salariés, ainsi que pour les « autres catégories » et, d'autre part, l'élargissement de la modulation, par la création d'une troisième catégorie.

Ils ont, dans ce sens, apporté leur total soutien aux amendements déposés par M. Bayle et moi-même.

En effet, les parlementaires représentant les Français de l'étranger ne sont pas restés insensibles aux préoccupations de leurs compatriotes et deux amendements ont été présentés devant le Sénat lors de la discussion du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social.

Ils portent sur le coût des cotisations des assurances volontaires proposées par la caisse des Français de l'étranger et, malgré l'avis négatif du Gouvernement pour l'un d'entre eux, ils ont été adoptés tous les deux à l'unanimité par le Sénat.

Je vous rappelle brièvement leur contenu. Tout d'abord, celui de mon collègue M. Bayle a pour objet la création d'une troisième catégorie de cotisation, à, par exemple, 40 p. 100 du plafond de la sécurité sociale.

Ensuite, celui que j'ai déposé répond au souci d'élargir la clientèle des entreprises exportatrices françaises qui affilient leurs salariés français expatriés et qui représentent 65 p. 100 des assurés. Il autorise la caisse des Français de l'étranger à moduler le taux des cotisations de ces entreprises lorsque

celles-ci font les démarches d'adhésion pour le compte de leurs salariés expatriés. Ainsi, la diminution des charges sociales renforcera la position de ces entreprises et favorisera leur adhésion à la caisse des Français de l'étranger plutôt qu'à des organismes privés. Cela ne devrait pas remettre en question l'équilibre financier de la caisse.

Des problèmes de rédaction avaient, semble-t-il, motivé votre refus, lors de l'examen de cet amendement par le Sénat. Je ne doute pas qu'à l'Assemblée nationale une autre rédaction pourra vous faire accepter le fond de ce texte qui, dans l'esprit des administrateurs de la caisse des Français de l'étranger et dans le mien, fait un tout avec celui qui tend à la création d'une troisième catégorie de cotisants. J'espère que l'Assemblée nationale voudra bien, elle aussi, participer à notre effort pour améliorer non seulement la justice sociale, mais également la situation de la France sur le front de l'exportation et de l'emploi en aidant nos entreprises exportatrices, et qu'elle votera ces deux amendements liés l'un à l'autre.

Le conseil d'administration, soucieux de maintenir un courant d'adhésion à la caisse, mais aussi de répondre aux vœux des expatriés et de leurs représentants au Conseil supérieur des Français de l'étranger va vous proposer de mettre en œuvre diverses mesures qui devraient faciliter encore l'accès aux assurances volontaires et en réduire le coût.

La première de ces mesures concerne la réduction, voire la suppression de la période de rétroactivité pour l'appel des cotisations.

En effet, lorsqu'un Français, expatrié depuis plusieurs années, souhaite adhérer à la caisse des Français de l'étranger aujourd'hui, on lui demande de payer un « rappel » de cotisations sur cinq ans. Généralement cette période est ramenée à deux ans après avis du conseil d'administration. Cette somme importante décourage bien des personnes qui, par manque d'information, n'ont eu connaissance des possibilités d'adhésion à la caisse des Français de l'étranger que très récemment. Elle les pénalise injustement et les incite à aller vers les assureurs privés, qui n'ont pas de telles exigences.

C'est dans cet esprit que je souhaite que vous entendiez leur demande de publier un nouveau dispositif ramenant de deux ans à quelques mois la période de rétroactivité pour l'appel des cotisations lorsqu'il s'agit d'adhésions individuelles et de le supprimer lorsqu'il s'agit d'adhésions groupées faites par des entreprises pour le compte de leurs salariés. Une telle mesure serait accueillie très positivement par l'ensemble de mes compatriotes expatriés.

Dans le même esprit, le conseil d'administration a autorisé la non-application du délai de carence pour les adhésions groupées faites par les entreprises pour le compte de leurs salariés. Il est en effet traditionnel, en matière d'assurance volontaire, de prévoir un délai de carence de trois mois pour l'attribution des prestations de l'assurance maladie, et ce pour prévenir les tentations d'usage abusif de la couverture offerte. La régularisation de cette tolérance administrative nécessite une modification de l'article R. 762-8 du code de la sécurité sociale. J'espère que vous y serez favorable.

Dans le cadre des mesures incitatives à l'adhésion des entreprises françaises travaillant à l'exportation, il a paru souhaitable d'autoriser les adhésions, à titre exceptionnel, de travailleurs étrangers lorsqu'elles sont faites à l'occasion d'adhésions groupées demandées par les entreprises pour le compte de leurs salariés et à condition que cela ne représente pas plus de 10 p. 100 des cotisants de l'entreprise.

Ainsi que vous le constatez, monsieur le ministre, les propositions émises par la caisse des Français de l'étranger témoignent du souci d'améliorer les prestations servies au titre des assurances volontaires des « expatriés », de permettre l'accès de tous les Français de l'étranger, quelles que soient leurs ressources, à ces assurances et de renforcer la compétitivité de la caisse face aux compagnies privées d'assurance, en ce qui concerne les entreprises françaises travaillant à l'exportation.

De par leur incidence sur le coût des cotisations et sur les prestations offertes, elles devraient inciter un plus grand nombre d'expatriés à venir s'assurer une protection sociale de source française et étatique auprès de la caisse des Français de l'étranger. C'est pourquoi je souhaite fermement que vous en autorisiez la mise en œuvre, même si cela nécessite des dérogations, car il s'agit d'un régime spécifique qui a été créé

pour les Français de l'étranger. Il faut tenir compte du fait qu'il a des exigences particulières si l'on veut respecter l'esprit dans lequel il a été conçu en 1984.

Plusieurs exemples du refus de la prise en compte, par les autorités de tutelle, de cette spécificité sont particulièrement irritants.

Il s'agit, en premier lieu, de l'opposition manifestée à l'installation d'une véritable antenne parisienne de la caisse des Français de l'étranger. Nous ne disposons actuellement que d'un bureau d'accueil de dimensions réduites, qui, bien qu'il soit en liaison constante avec le siège de la caisse des Français de l'étranger, ne permet plus de faire face à la demande croissante des adhérents et ne répond pas aux nécessités de promotion de la caisse.

Il est indispensable que nous puissions très vite disposer de locaux plus vastes, susceptibles d'accueillir un personnel suffisant, capable de répondre aux interrogations des adhérents ou des futurs adhérents. En facilitant l'accès pratique à la caisse - on vient plus facilement à Paris qu'à Rubelles en Seine-et-Marne - on renforcera encore sa compétitivité. Des crédits sont déjà votés pour une nouvelle installation ; je souhaite, monsieur le ministre, que nous disposions très rapidement effectivement de tels locaux.

Le deuxième point qui nous préoccupe est votre refus d'ajuster l'indemnisation des administrateurs de la caisse des Français de l'étranger sur celle qui est versée aux délégués du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Il paraît de bon sens et d'équité de faire un parallèle entre les administrateurs de la caisse, eux mêmes Français de l'étranger, vivant à l'étranger, et les délégués siégeant au Conseil supérieur des Français de l'étranger, plutôt qu'entre les administrateurs de notre caisse et ceux des autres caisses métropolitaines.

Il n'y a pas de comparaison possible, monsieur le ministre, entre l'administrateur qui habite à quelques kilomètres de sa caisse primaire d'assurance maladie et celui qui habite en Argentine ou à Madagascar. Je compte sur votre compréhension pour que ces justes indemnités soient enfin accordées.

Il est vraiment regrettable que, pour être actuellement administrateur des Français de l'étranger, il faille disposer de moyens importants que l'on utilise à titre personnel, faute de quoi il n'est pas possible d'assurer convenablement sa tâche.

J'en viens maintenant à l'un des sujets auxquels nos compatriotes expatriés sont très attachés et dont ils suivent l'évolution avec une particulière vigilance : il s'agit de leur retraite et des problèmes qui en découlent.

Une partie d'entre eux aura eu satisfaction cette année, puisque M. Zeller a réouvert les délais de rachat de cotisations vieillesse, au titre de la loi du 10 juillet 1965, mais uniquement pour les travailleurs ou anciens travailleurs salariés et cela par le décret du 9 mai 1988.

Cette mesure très attendue par nos compatriotes - ils n'avaient plus la possibilité de racheter de cotisations depuis 1985 - a été accueillie très favorablement, car les intéressés peuvent de nouveau reconstituer une retraite de source française. Le décret du 9 mai a toutefois mis une limite à ce nouveau délai, mais elle est très éloignée - 1^{er} juillet 2003 - et tous les Français de l'étranger devraient, à cette date, avoir eu connaissance des textes qui leurs sont applicables et avoir pris leurs dispositions en conséquence. Il s'agit donc d'un texte positif pour nos compatriotes.

Cependant, j'ai été très étonné et déçu du fait que cette réouverture ne soit limitée qu'aux salariés ou anciens salariés et qu'elle ne concerne pas, comme cela s'était fait systématiquement dans le passé, l'ensemble des Français ayant une activité professionnelle, qu'elle soit salariée ou non salariée. L'exclusion des non-salariés expatriés des possibilités de rachat de cotisation vieillesse crée une situation d'injustice entre deux catégories de travailleurs.

Je vous avais déjà alerté, monsieur le ministre, en vous posant une question écrite, le 4 août dernier, dans laquelle je vous demandais de prendre des mesures nécessaires. Je n'ai pas encore obtenu de réponse. J'espère que vous pourrez me donner dans un instant des indications positives sur l'action que vous entendez mener au profit des non-salariés.

La réouverture des délais de rachat pose un certain nombre de problèmes pour la constitution des dossiers, notamment en ce qui concerne la production d'un certificat de nationalité. Ce document est indispensable, car s'il ne peut être produit dans un délai très court, deux mois, le dos-

sier est simplement rejeté. Cela, une fois encore, nous montre que l'administration française ne tient pas compte des problèmes particuliers auxquels sont confrontés les Français de l'étranger.

En effet, les certificats de nationalité sont délivrés, dans la plupart des cas, par le tribunal d'instance du premier arrondissement, ce qui génère deux problèmes : d'une part, les demandes se font par courrier - d'où une certaine lenteur, surtout en ce moment - et, d'autre part, le nombre de dossiers à traiter ne cesse de croître, d'où un ralentissement dans leur traitement et dans la production dudit certificat.

J'ajoute que, quelquefois, nos compatriotes n'ont pas, à l'étranger, les documents nécessaires à l'établissement du certificat de nationalité, ce qui allonge encore la démarche. Ne pourrait-on pas, monsieur le ministre, alléger le processus, et la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ne pourrait-elle pas accepter, lorsque le demandeur est manifestement français, la production de la carte nationale d'identité ou du passeport ? Cela permettrait de ne pas rejeter de multiples dossiers de rachat au simple motif que le certificat de nationalité n'a pas été produit en temps voulu. C'était d'ailleurs le cas antérieurement.

Des assouplissements ont été trouvés avec le directeur de la caisse vieillesse pour permettre de garder en instance les dossiers pour lesquels les démarches de certificat de nationalité ont été faites, mais uniquement sur présentation d'un accusé de réception du tribunal d'instance. Je souhaite que cette pratique puisse se poursuivre jusqu'à ce que d'autres mesures soient prises.

Lorsque les Français expatriés sont titulaires d'une retraite française, ils se heurtent à d'autres difficultés en ce qui concerne le paiement de cette retraite, difficultés qui se sont multipliées du fait de la mensualisation des pensions.

Les pensionnés expatriés reçoivent leur pension de la Caisse nationale d'assurance vieillesse soit par courrier, soit par virement bancaire. Dans le premier cas, retards, pertes, voire vols font que très souvent ils ne perçoivent leur retraite qu'avec plusieurs mois de retard, après avoir effectué de multiples démarches auprès de la Caisse nationale d'assurance vieillesse en France, et lorsqu'il y a vol ils n'ont que très peu de chances d'obtenir satisfaction.

Dans le deuxième cas, les virements bancaires se font par l'intermédiaire de plusieurs banques qui, d'une part, opèrent un prélèvement à chaque passage et, d'autre part, gardent plusieurs jours, voire plusieurs semaines les fonds. Il s'ensuit, pour nos compatriotes, des difficultés très vives, car cette pension est le plus souvent leur seul moyen d'existence.

Il est absolument nécessaire que, très rapidement, la Caisse nationale d'assurance vieillesse redéfinisse son dispositif de transfert de pensions. La mensualisation, qui a été certainement très bien accueillie en France, pose des problèmes à l'étranger, vous le voyez, monsieur le ministre, du fait des transferts de fonds qui multiplient les coûts et les retards dans le versement des pensions.

Enfin, je voudrais évoquer auprès de vous un vœu de la Caisse des Français de l'étranger, qui souhaite que, de la même façon qu'en métropole, les inactifs aient le droit de cotiser à l'assurance volontaire vieillesse et que les expatriés au chômage ou en incapacité de travail puissent continuer à cotiser à l'assurance vieillesse, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Avant de conclure, j'aimerais dire un mot des handicapés français à l'étranger. Environ 580 handicapés français, adultes et mineurs, vivent à l'étranger et perçoivent l'allocation « handicapé », qui leur est versée par le ministère des affaires étrangères.

Toutefois, pour avoir droit à cette allocation, ils doivent être en possession d'une carte d'invalidité délivrée soit par la Cotorep, pour les handicapés majeurs, soit par la commissions départementale d'éducation spéciale pour les handicapés mineurs.

Ces commissions départementales sont en France. Comme toujours pour les Français de l'étranger, les démarches se font, la plupart du temps, par courrier. Les cartes ne sont délivrées que un à deux ans après que les demandes ont été faites.

C'est un délai beaucoup trop long pour nos compatriotes, qui aggrave la situation déjà difficile dans laquelle ils se trouvent, en les privant de l'allocation handicapée.

Reprenant les vœux émis par le conseil supérieur des Français de l'étranger lors de sa dernière assemblée générale, je vous saurais gré, monsieur le ministre, que des instructions soient accordées aux Cotorep et aux commissions d'éducation spéciale afin qu'elles puissent répondre, dans des délais raisonnables, aux handicapés français qui résident à l'étranger.

Voilà posés les différents problèmes que nous devons résoudre rapidement si l'on veut que les Français bénéficient d'une complète protection sociale lorsqu'ils s'expatrient. Nos compatriotes sont de moins en moins nombreux à partir vers l'étranger et, vous le savez, cela nuit au rayonnement et à l'influence de notre pays.

D'autre part, si nous voulons gagner la bataille de l'exportation, il faut bien entendu prendre les mesures fiscales et économiques nécessaires, mais il faut également faire en sorte que l'expatriation soit un atout et ne pénalise pas ceux qui en prennent le risque. Or la protection sociale à laquelle les Français ont droit pèse dans leur choix. Faisons en sorte qu'elle ne soit pas un élément dissuasif vis-à-vis de leur départ à l'étranger. *(Applaudissements.)*

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

M. Jean Barras. L'effort social de la nation allant bien au-delà du budget que vous avez à gérer, monsieur le ministre - il atteindra 1 400 milliards de francs en 1989, soit plus que le budget total de l'Etat - il est du devoir de la représentation nationale d'en analyser la répartition pour vérifier que cette masse considérable de transferts financiers remplit bien son rôle : permettre à chacun de vivre décemment dans notre société.

Au regard de votre budget, la part de la volonté politique peut apparaître étroite. La marge de manœuvre est d'autant plus serrée que l'Etat doit faire face à la dégradation de l'équilibre des régimes spéciaux de retraite pour compenser le déclin démographique des secteurs concernés - S.N.C.F., exploitants agricoles, mines, marine - phénomène qui se traduit par une augmentation de 10 p. 100 des subventions directes à ces régimes.

Mais la volonté politique qu'un gouvernement peut déployer en matière de solidarité et de protection sociale est, en réalité, plus importante qu'il n'y paraît à la simple lecture du budget. En effet, si la protection sociale est gérée, en France, par les partenaires sociaux et financée par les assurés et les employeurs - la participation de l'Etat étant faible - les décisions sur les modes de financement et la répartition des prestations incombent au Gouvernement et à la représentation nationale, après concertation avec les gestionnaires.

Aussi, les mesures prises pour permettre à nos régimes d'assurance sociale - maladie, vieillesse, famille - de continuer à jouer leur rôle grâce à un équilibre durable de leurs comptes traduisent explicitement les orientations des pouvoirs publics pour assurer l'avenir de la protection sociale.

Je ne me cantonnerai donc pas au seul examen des prestations directement prises en charge par l'Etat, mais je donnerai notre sentiment quant aux orientations déjà engagées vis-à-vis du système de protection sociale des Français à l'aube de l'ouverture du marché européen, sans oublier de mentionner la situation des Français de l'étranger, qui réclament à juste titre une protection équivalente à celle de leurs compatriotes de métropole.

A ce sujet, avant d'entreprendre l'analyse du projet de budget proprement dit, je voudrais, très brièvement, vous faire part de deux de mes préoccupations en tant que sénateur des Français de l'étranger.

Tout d'abord, je déplore le manque de coordination souvent constaté dans les mesures prises entre les différents ministères chargés de régler les problèmes des Français de l'étranger. Cette réflexion vaut particulièrement pour le ministère des affaires sociales et le ministère de l'économie et des finances, du fait de l'importance de la protection sociale et de la fiscalité pour la vie de nos compatriotes résidant hors de France.

Ces deux domaines s'imbriquant souvent dans leurs implications, une meilleure concertation devrait jouer entre vos services respectifs, trop cloisonnés dans leur spécificité, afin de mieux rendre compatibles convention sociale et convention fiscale dans un même pays.

Ensuite, il est un impératif : la construction de l'Europe sociale. Celle-ci ne se fera pas par des directives en provenance de la Commission de Bruxelles, mais elle se construira

grâce à une coopération accrue entre les ministres des affaires sociales des Douze, afin de dégager des positions communes sur les questions les plus cruciales.

Il est temps, aussi, que les partenaires sociaux, les responsables syndicaux des différents pays membres se réunissent autour d'une table pour faire des propositions dans le sens d'une harmonisation européenne des droits sociaux et professionnels.

Après cette digression, j'en reviens à votre projet de budget proprement dit. Les membres du groupe du R.P.R., au nom desquels je m'exprime, voient dans vos orientations budgétaires des éléments positifs - certes, ils pourraient être encore améliorés - mais aussi des tendances nettement négatives qui les préoccupent particulièrement.

Parmi vos priorités, il convient de noter la lutte contre l'exclusion sociale, dont nous partageons le souci, qui se traduit à trois niveaux : la mise en place d'un plan national de lutte contre le sida, l'instauration d'un revenu minimum d'insertion pour les plus déshérités et l'accentuation des actions en faveur des personnes âgées et des adultes handicapés.

D'une façon générale, nous approuvons ces priorités, mais ne sommes pas toujours d'accord sur les modalités choisies pour leur mise en œuvre.

Je ne reviendrai pas sur l'analyse du plan de lutte contre le sida, sauf pour souligner qu'il est la poursuite logique de l'action qu'avait engagée Mme Michèle Barzach, ministre de la santé courageux, qui n'a pas hésité à prendre des décisions spectaculaires alors que la sensibilité du public n'était pas encore prête à une telle prise de conscience de ce fléau.

Je m'attarderai davantage sur la création d'un revenu minimum d'insertion, qui correspond à un véritable besoin pour nos concitoyens en détresse et que le R.P.R. avait inscrit dans son programme présidentiel. En effet, si la France était, jusqu'à présent, riche de prestations sociales ciblées, c'est la première fois qu'elle va instaurer une aide généralisée et différentielle aux plus pauvres.

Cependant, Jacques Chirac avait lié de façon plus nette le revenu minimum à l'action d'insertion, tant il est vrai que l'homme a également besoin de dignité et d'intégration dans la vie sociale.

Sans revenir sur le débat qui a déjà eu lieu au Sénat, je ferai plusieurs réflexions qui nous tiennent à cœur.

Nous regrettons que le montant des allocations familiales soit pris en compte dans le calcul des ressources ouvrant droit au revenu minimum d'insertion, le montant de ce dernier étant diminué d'autant. C'est en effet conforter l'opinion selon laquelle les plus déshérités ne consacrent pas ces allocations à leurs enfants. Une telle mesure porte atteinte au respect et à la dignité des familles en détresse.

Nous regrettons également que le montant des ressources des allocations versées par les collectivités locales soit pris en compte pour ouvrir droit à cette prestation.

A ce propos, nous critiquons vivement le mode d'instruction des dossiers et de répartition des fonds choisi par le Gouvernement. On voit bien à quoi cela aboutira : les départements et les communes seront contraints d'abandonner la politique sociale qu'ils avaient mise en place et définie en fonction des réalités du terrain, au profit d'un système uniforme et centralisé, forcément moins adapté aux situations des populations. Il faudra bien, un jour, rétablir la cohérence des règles issues de la décentralisation et que les collectivités locales récupèrent la décision dans l'attribution des fonds, comme cela est leur rôle naturel.

Les élus locaux sont déçus de constater qu'aucun pas n'a été fait de la part du Gouvernement pour s'engager, dès l'instauration du revenu minimum d'insertion, à décentraliser la décision en 1992, date prévue pour l'évaluation du système. La nouvelle lecture qui a eu lieu hier au Sénat n'a pas laissé entrevoir la volonté du Gouvernement de satisfaire les demandes de la majorité des sénateurs en la matière.

Enfin, est-il raisonnable d'avoir étendu le bénéfice du R.M.I. aux titulaires d'une carte de séjour temporaire avec maintien d'une activité professionnelle de trois ans seulement ? Une carte de résident de dix ans, telle que le projet initial la prévoyait, nous semble plus conforme aux objectifs poursuivis par cette prestation.

Comme l'a si bien fait remarquer notre collègue Hélène Missoffe, personne ne peut dire à l'heure actuelle quelle en sera l'évolution. Serons-nous capable de la maîtriser ? N'y

aura-t-il pas de répercussion sur le travail clandestin ? Y aura-t-il vraiment possibilité d'insertion pour chacun ? Autant de points d'interrogation qui devraient inciter à beaucoup de prudence.

Pour ne pas rester sur une note critique au sujet du R.M.I., dont je souligne que le groupe du R.P.R. approuve le principe tout en émettant des réserves sur sa forme actuelle, je voudrais vous remercier, monsieur le ministre, d'avoir accepté de maintenir l'amendement que Charles de Cuttoli, Paul d'Ornano et moi-même avons fait voter au Sénat pour associer les Français de l'étranger au bénéfice de la politique de lutte contre la pauvreté et pour l'insertion sociale.

M. Jean-Pierre Bayle. Il n'est pas question d'insertion !

M. Jean Barras. Nous approuvons, dans votre budget, le renforcement de l'action en faveur des personnes âgées et des adultes handicapés.

En faveur des premières, les crédits s'accroissent de 2 millions de francs pour la formation des intervenants à l'aide à domicile, aide spécifique intéressant particulièrement les personnes âgées et que le gouvernement précédent avait déjà encouragée par une mesure fiscale appropriée.

Vous prévoyez, en outre, un accroissement des crédits pour l'humanisation des hospices, accroissement ô combien nécessaire, l'actualité se chargeant de nous le rappeler en relatant des faits divers qui paraissent sortir plus de l'univers de Zola que de celui du monde moderne de notre fin de XX^e siècle.

Alors que le programme prévu sur sept ans doit être réalisé dans le cadre des contrats de plan Etat-région, on peut s'étonner que les subventions de l'Etat ne couvrent plus que 30 p. 100 au lieu de 40 p. 100 précédemment. Pourquoi un tel désengagement de l'Etat ?

L'efficacité de la politique en faveur des personnes âgées dépendra néanmoins largement de sa capacité à suivre les évolutions démographiques, et particulièrement à prendre en compte l'allongement de la vie, donc du temps de retraite.

L'accroissement des crédits destinés à l'intégration des personnes handicapées dans notre société devant permettre la création de 1 700 places supplémentaires dans les centres d'aide par le travail, permettra-t-il pour autant de répondre réellement aux besoins actuels ?

Nous estimons, en tout état de cause, que les efforts devront être poursuivis au cours des années à venir.

Au sujet des handicapés, je voudrais attirer votre attention, après mon collègue M. Cantegrit, sur un problème qui est très souvent évoqué : je veux parler des délais de délivrance des cartes d'invalidité, tant par la Cotorep que par les commissions départementales de l'éducation spéciale, qui peuvent prendre un ou deux ans. Il faut que vous sachiez que ces retards ont des conséquences catastrophiques pour les Français de l'étranger handicapés, qui ne peuvent percevoir ces allocations, versées par l'intermédiaire des consulats, que s'ils sont en possession de leur carte d'invalidité.

Que comptez-vous faire pour remédier à cette situation ? Nos compatriotes handicapés résidant à l'étranger peuvent-ils espérer des délais plus raisonnables ?

Après ces appréciations nuancées, je suis obligé de vous faire part de nos désaccords, de nos craintes quant à certaines décisions, mesures ou comportements que nous jugeons néfastes pour la politique sociale de la France à l'aube de l'ouverture du marché européen.

Vous avez hérité, il faut bien le rappeler, d'une situation assainie en ce qui concerne nos régimes de protection sociale.

Que constatons-nous aujourd'hui ? Les perspectives sont à nouveau sombres s'agissant de l'assurance maladie. Or vous ne prenez que des mesures partielles, décidées au coup par coup, sans chercher à préparer véritablement l'avenir.

Ce qui est paradoxal, au regard de l'image que le parti socialiste a toujours voulu donner de lui, c'est le manque de concertation qui entoure vos prises de décision ou vos propositions, dans des domaines où les partenaires sociaux sont, à juste titre, exigeants, puisqu'ils sont à la fois les financiers, les bénéficiaires et les gestionnaires du système de protection sociale.

Dans le chapitre des mesures prises au coup par coup, sans étude approfondie et sans concertation préalable des partenaires, il faut citer la mesure de déplaçonnement des cotisations d'allocations familiales à la charge des employeurs.

Comme l'ont déjà souligné certains de ceux qui m'ont précédé à cette tribune, notamment le président Fourcade au nom de notre rapporteur pour avis, Charles Descours, sans être hostile au principe de déplaçonnement, on est en droit de s'étonner qu'un sujet aussi important ait été traité subrepticement dans un D.M.O.S. en évacuant *ipso facto* la question, plus que jamais à l'ordre du jour, du mode de financement des prestations familiales.

Partant d'une bonne intention - abaisser les charges sociales des entreprises françaises les plus lourdement taxées par rapport à leurs concurrentes européennes et doper, ainsi, l'emploi - cette disposition aura des conséquences qui, en fin de compte, ne devraient pas être bénéfiques pour la compétitivité française.

Une bonne façon de mettre nos entreprises en situation d'égalité vis-à-vis de leurs homologues européennes aurait été de procéder à la fiscalisation des prestations familiales, conformément au système qui prévaut chez nos principaux partenaires.

Cette suggestion, déjà ancienne, a été remise à l'ordre du jour par les états généraux de la sécurité sociale et le rapport du Comité des sages et, tout récemment encore, elle a été préconisée, parmi d'autres mesures, par M. Yvon Chotard. Bien qu'un consensus semble se dessiner depuis plusieurs mois à son sujet, cette réforme ne paraît pas être considérée par le Gouvernement comme nécessaire et urgente.

Vous vous justifierez sans doute en disant que la fiscalisation des cotisations familiales ne peut intervenir que dans le cadre d'une refonte globale de notre fiscalité et de notre système de financement de la protection sociale. Mais alors, qu'attendez-vous ? Car, 1992, c'est demain !

Quand comptez-vous avancer dans le sens d'une harmonisation européenne qui allégerait du même coup les charges de nos entreprises, non pas de 2 p. 100, mais de 9 p. 100 ?

Par ailleurs, le déplaçonnement tel qu'il a été décidé ne manquera pas de provoquer des effets pervers, en contradiction avec les exigences actuelles de la compétition économique. Ainsi, le Gouvernement attend de cette mesure qu'elle favorise l'embauche dans les industries. Mais elle aura pour effet de transférer une partie des cotisations familiales des entreprises qui emploient du personnel faiblement qualifié vers celles qui agissent dans les secteurs de pointe représentant l'avenir de notre pays. En pratique, vous allez alléger les charges des entreprises de main-d'œuvre pour taxer plus lourdement les entreprises de haut de gamme, dont on sait que le développement économique de notre pays dépend en grande partie.

Je vois deux conséquences dommageables pour l'ensemble de ces entreprises : un handicap par rapport aux entreprises étrangères et un blocage des hausses de salaires des cadres. On peut donc craindre une fuite vers l'étranger, d'une part, de notre matière grise et, d'autre part, des emplois les plus qualifiés.

Enfin, le déplaçonnement aura une autre conséquence grave : il pénalisera lourdement les travailleurs indépendants et les professions libérales, qui subiront un surcroît de cotisations atteignant, en moyenne, 30 p. 100, en 1990, et il ne faut pas cacher que certaines professions pourront voir leurs cotisations doubler ou tripler selon les cas de figure. Le Gouvernement tient-il pour négligeable l'effet négatif de sa mesure sur tout un secteur de travail qui représente pourtant un gisement d'emplois ?

Dans le cadre de la rationalisation des dépenses de santé, vous êtes revenus sur certaines dispositions du plan Séguin, notamment celles qui visaient à mieux responsabiliser les assurés sociaux pour certaines de leurs dépenses de santé. Ces corrections portent, cependant, sur moins de 2 milliards de francs, alors que le plan du gouvernement précédent avait rapporté 11 milliards de francs en une année. Avec raison, vous avez donc conservé l'essentiel du plan d'économie, justement réparti entre les différents intervenants du système, malgré la véhémence de vos critiques de l'époque.

Pour contrebalancer ce manque à gagner, vous avez décidé, unilatéralement, d'abaisser de deux points les marges bénéficiaires des pharmaciens, ce qui correspond, en réalité, à une diminution moyenne de 17 p. 100 de leur pouvoir d'achat.

Une fois de plus, vous avez pris une mesure autoritaire, sans concertation préalable avec la profession, ce qui vous obligera, d'ailleurs, à apporter des correctifs pour atténuer les

effets trop lourds à l'encontre des jeunes pharmaciens nouvellement installés, qui ont à faire face à des remboursements d'emprunt très élevés.

Vous savez très bien, monsieur le ministre, que certains jeunes pharmaciens gagnent, dans les premières années, à peine plus du Smic, du fait de leurs charges d'investissement. Il serait injuste de ne pas tenir compte de ces situations.

Il ne s'agit pas, pour nous, de contester le principe de la participation à l'effort de rigueur, qui doit être poursuivi pour stabiliser les dépenses de santé dans une évolution raisonnable, mais une concertation préalable et la conclusion d'un accord conventionnel avec la profession auraient été non seulement mieux ressenties, mais aussi plus efficaces.

Faire recevoir les représentants de la profession par vos conseillers, lorsque la décision est déjà prise, n'est pas une pratique convenable pour un gouvernement qui prétend associer les partenaires sociaux aux adaptations nécessitées par le contexte économique.

Comme mes autres collègues sénateurs, j'ai reçu votre lettre, monsieur le ministre, à ce sujet. Je ne contesterai pas les chiffres - c'est aux intéressés eux-mêmes à dire s'ils sont exacts - mais je retiens votre conclusion : vous êtes prêt à recevoir, personnellement, des représentants de la profession.

Dès lors, pourquoi ne l'avoir pas fait auparavant et avoir laissé s'installer la suspicion sur la volonté de dialogue qui devait être la base de ce Gouvernement ?

Par ailleurs, l'expérience montre que, dans les différents pays de la Communauté européenne qui ont mis en place des plans de rationalisation des dépenses de santé, des économies durables ont été enregistrées parce que tous les intervenants étaient concernés, non seulement les professions de santé et les contribuables, mais aussi les assurés eux-mêmes.

Le Gouvernement semble vouloir exclure, chez nous, une responsabilisation des assurés. Cela n'augure pas d'une réussite durable dans l'avenir. Nous regrettons cette attitude, par trop démagogique, qui risque de se retourner contre les assurés si le déficit de l'assurance maladie réapparaît, comme le prévoit la commission des comptes de la sécurité sociale.

Pourquoi, monsieur le ministre, ne pas profiter des expériences heureuses que nous constatons chez nos partenaires européens pour progresser ?

Dans le domaine des mouvements sociaux, nous connaissons depuis trois mois une situation de grèves répétées dans plusieurs activités du secteur public, qui rejoint les plus pénalisantes que la France ait connues. La gêne pour les usagers et les entreprises est chaque jour plus importante.

La récente grève du personnel infirmier aurait dû vous alerter. Leur mouvement a fait comprendre le grave malaise de cette catégorie de personnels soignants. Mais je ne suis pas sûr que le Gouvernement ait bien compris l'enjeu de ce combat. La légitimité des revendications des personnels qui demandent que soient reconnus leurs efforts de formation et la qualité de leurs services est évidente.

Il serait cependant erroné de penser que leurs salaires soient le seul élément de mécontentement, bien que celui-ci soit justifié amplement. En effet, depuis la prime mensuelle créée en 1975 par le gouvernement de Jacques Chirac, et jusqu'à l'explosion du conflit du mois de septembre dernier, les salaires n'ont connu aucune revalorisation catégorielle.

Aussi, comment admettre qu'au lendemain de l'élection présidentielle le Gouvernement ait refermé ce dossier brûlant qui avait pourtant fait l'objet d'un examen approfondi et de discussions avec les syndicats devant aboutir à la fin de 1988 ou au début de 1989 à un nouveau statut accompagné d'une revalorisation indiciaire ? (*M. le ministre fait un signe de dénégation.*)

Les revendications salariales satisfaites, le malaise persiste. Conscients de cet état de fait, M. Charles Pasqua et les membres du groupe R.P.R. ont demandé la création d'une commission d'enquête sur la situation matérielle des personnels soignants non-médecins, ainsi que sur la qualité de la vie en milieu hospitalier. (*M. le ministre sourit.*)

A l'examen des crédits que vous avez inscrits au budget pour 1989, on constate que, malheureusement, vous n'avez pas jugé utile d'augmenter les moyens en faveur des actions de formation et de recyclage des professions médicales et para-médicales. Comment peut-on, raisonnablement, demander à des professionnels de faire des efforts dans leur exercice quotidien sans leur donner les moyens d'adapter leur pratique ?

Nos professionnels de la santé tiennent à conserver la qualité de leurs prestations, qui est reconnue au-delà de nos frontières, certains de nos voisins européens n'hésitant pas à venir se faire soigner en France.

Votre budget de formation continue les aidera-t-il suffisamment à intégrer toutes les techniques nouvelles et les progrès scientifiques dans leur domaine ? Nous pouvons en douter.

S'agissant de la politique de la famille, on ne peut pas dire que les crédits prévus marquent la volonté d'une action particulièrement dynamique et novatrice. En effet, les moyens baissent globalement de 2 p. 100, pénalisant ainsi l'action sociale en faveur des familles et en faveur de l'accueil des enfants, ce qui est en contradiction complète avec les priorités de la politique familiale annoncées par le Gouvernement.

Un paradoxe saute aux yeux : comme l'a fait remarquer Bernard Debré à l'Assemblée nationale, on note que 168 millions de francs sont consacrés à la famille et 167 millions à l'interruption volontaire de grossesse ! A titre de comparaison, pouvez-vous, monsieur le ministre, nous indiquer à quel hauteur sont évalués, dans le budget de la sécurité sociale, les remboursements des frais inhérents à la lutte contre la stérilité des couples et à ceux qui sont liés aux techniques permettant de favoriser les naissances chez ces mêmes couples ?

Dans vos orientations, les familles nombreuses ne sont pas suffisamment favorisées. Celles de deux enfants, les plus courantes, certes, bénéficient de près de 50 p. 100 des prestations, contre moins de 20 p. 100 aux familles de trois enfants et moins de 10 p. 100 aux familles de quatre enfants et plus. Une telle répartition ne tient pas assez compte des impératifs économiques, sociaux et démographiques de notre pays. Il convient donc, peu à peu, de faire évoluer ce rapport.

Je sais, monsieur le ministre, que notre politique familiale est, depuis longtemps en France, supérieure à celle de nos partenaires européens. Les prestations versées aux familles françaises sont, par exemple, nettement plus importantes que celles que reçoivent les familles allemandes. Mais n'est-ce pas là une des raisons pour lesquelles notre pays présente une démographie moins déclinante que l'ensemble de nos voisins européens ? Ne doit-on pas renforcer l'aide aux familles nombreuses ?

Vous comprendrez qu'à l'énumération de tous les désaccords que je viens d'exposer, sur des sujets touchant d'aussi près à la vie quotidienne des Français et à l'avenir économique et social de notre pays, qu'à l'énoncé de toutes les incertitudes qui demeurent et qu'à la vue de votre politique, qui privilégie le coup par coup plutôt que la présentation d'un grand projet d'ensemble, le groupe R.P.R. ne pourra, à son grand regret, voter votre budget. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

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

M. Charles Bonifay. Avant d'aborder les réflexions générales que m'inspirent vos propositions budgétaires, monsieur le ministre, je voudrais dire combien le groupe socialiste apprécie votre action dans la politique sociale de la France et vous appuie fermement dans votre démarche.

M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Merci !

M. Charles Bonifay. Je tiens à associer à cet hommage les actions plus spécifiques menées dans tel ou tel domaine par le ministre délégué et les secrétaires d'Etat qui vous entourent.

Ainsi, M. Gillibert a engagé un effort considérable pour éclaircir l'horizon des handicapés, en particulier des handicapés adultes.

Mme le secrétaire d'Etat, quant à elle, a donné la priorité à l'accueil de l'enfant dans notre société. En effet, en mobilisant les collectivités locales pour le développement des modes d'accueil des jeunes enfants, en engageant la campagne contre les mauvais traitements et les violences à leur égard, elle a témoigné d'ores et déjà de la volonté du Gouvernement d'agir pour le respect des enfants et des familles.

Je me permettrai de féliciter M. le ministre délégué pour diverses actions : d'abord, il manifeste la volonté d'achever les transformations des hospices et de présenter pour cela un programme pluriannuel qui offre des garanties sérieuses,

puisque l'Etat va s'engager vis-à-vis des collectivités locales ; ensuite, il présente comme axe politique la poursuite du maintien à domicile, et il aborde de façon réaliste l'augmentation du nombre des personnes âgées dépendantes ; enfin, il veut mettre en œuvre cette politique en travaillant étroitement avec les collectivités locales, en charge, depuis la décentralisation, de ce secteur.

J'en viens maintenant, monsieur le ministre, aux réflexions générales que m'inspire votre budget.

La transformation de l'environnement économique, depuis le premier choc pétrolier, a eu pour conséquence de déséquilibrer de manière structurelle notre système de protection sociale.

Les dépenses de sécurité sociale augmentent à un rythme supérieur à celui du P.I.B. : entre 1975 et 1985, l'écart de croissance a été de 1,5 p. 100, en moyenne, par an.

Depuis treize ans, les plans de redressement se sont multipliés. On en compte cinq sous le septennat de M. Giscard d'Estaing, trois entre 1981 et 1986, et un, voire un et demi - si j'ose dire - entre 1986 et 1988, si l'on tient compte, à côté du plan de rationalisation de M. Séguin, des dernières mesures facilitant notamment la mise en place des retraites progressives.

Si l'on ajoute à ces tentatives, qui ont eu au moins le mérite d'agir tant sur les prélèvements que sur l'agencement des dépenses, toutes les mesures dont l'unique objectif est de colmater à la hâte l'écart entre recettes et dépenses et qui ont généralement donné lieu à de savants cocktails, fruit de l'aimable collaboration entre la rue de Rivoli et la rue de Grenelle, chacun conviendra que le Gouvernement se doit de prendre ses responsabilités.

Puissent donc, monsieur le ministre, les mesures conservatoires que vous serez amené à prendre cet hiver, et qui sont la conséquence du désengagement pour le moins surprenant du gouvernement de M. Chirac vis-à-vis des besoins de l'année 1988, pourtant estimés, dès le mois de juillet 1987, par la commission des comptes et, fort heureusement, ramenés, du fait de l'augmentation plus forte que prévue de la masse salariale, de 20 milliards à 10 milliards de francs, puissent donc ces mesures conservatoires, dis-je, être les dernières.

Vous avez annoncé une réforme du financement à l'issue de votre prochaine concertation avec les partenaires sociaux. Nous souhaitons vivement voir aboutir ce projet pour l'examiner le printemps prochain. Nous sommes convaincus que vous tiendrez votre promesse sur ce point.

Ce sujet a été l'objet d'une florissante littérature d'où l'on peut extraire les recommandations des commissions Granger et Grégoire, les rapports de MM. Boutbien, Ripert, Peskine, Bougon et Shopflin, sans oublier celui de Mme Maillet, un épais livre blanc, à savoir les réflexions du comité des sages, un moins épais, à savoir le projet d'avis de M. Chotard, qui nous prive, lui, de l'avis du Conseil économique et social.

Dès lors, permettez-moi, en attendant, non pas de recommander, mais d'alimenter la réflexion tant sur les moyens d'encadrer l'évolution des dépenses que sur les possibilités d'élargissement de l'assiette des cotisations.

Avant de dresser l'état des lieux et d'étudier les tendances lourdes au niveau de chaque branche, qu'il me soit permis de rappeler que toutes les solutions devront tenir compte d'une triple exigence.

Une exigence politique, d'abord, qui est de maintenir à un haut niveau notre système de protection sociale.

Une exigence sociale, ensuite, à savoir renforcer et élargir la solidarité à d'autres catégories de revenus que ceux du travail salarié.

Une exigence économique, enfin, car il y a un impératif de compétitivité des entreprises et une perspective - on l'a évoqué - de marché unique dont on ne peut faire abstraction lorsqu'il s'agit de modifier en profondeur notre système de financement des régimes sociaux.

Ces exigences étant posées, venons-en à l'examen de chaque branche.

S'agissant de la branche maladie, il est temps d'aller au-delà des propos euphorisants multipliés à l'occasion de la campagne présidentielle. A en croire certains - l'ancien ministre des finances du gouvernement Chirac notamment - le problème de l'équilibre de la branche serait réglé et les seules inquiétudes porteraient sur le financement des

retraites. Ce diagnostic a aussitôt été démenti par les chiffres. En effet, malgré l'extrême sévérité des mesures du plan de rationalisation, sur lesquelles nous avons d'ailleurs été obligés de revenir, les prévisions de dépenses de la branche ont été dépassées : de 1,1 milliard de francs pour les hôpitaux et de 359 millions de francs pour les prescriptions.

Pour 1989, les prévisions tablent sur un déficit de 1,5 milliard de francs sans prendre en compte la revalorisation du salaire des infirmières et les correctifs apportés au plan Séguin, soit un surcoût global d'environ 4 milliards de francs.

Les plus optimistes nous feront certes remarquer que de bonnes surprises sont venues du côté des recettes et que les hypothèses de croissance de la masse salariale, soit plus 4,5 p. 100 en 1989, seront sans doute dépassées. Rappelons que celles de l'année 1988 ont été récemment réévaluées de quelque 5,4 p. 100.

Il n'en demeure pas moins qu'il existe des tendances de fond que l'on se doit de bien appréhender à l'occasion d'une réforme du financement, parce qu'il n'est pas du tout sûr que les seuls gains de croissance et les économies de gestion règlent, une fois pour toutes, l'équilibre entre recettes et dépenses. De quoi s'agit-il ?

Il s'agit d'abord des projections de l'I.N.S.E.E. sur l'évolution des dépenses de santé, qui passeraient de 13,6 p. 100 de la consommation totale des ménages actuellement à près de 20 p. 100 en l'an 2000.

Il s'agit ensuite - c'est une partie, mais une partie seulement, j'y insiste, de l'explosion de ces dépenses dans le budget des ménages - du vieillissement de la population. Ce vieillissement aura un double effet : d'une part, l'augmentation du nombre des personnes âgées, notamment du groupe des grands vieillards, agit sur la masse des dépenses de soins ; d'autre part, les dépenses des personnes âgées progressent plus rapidement que celles des autres classes d'âge. Aujourd'hui, les plus de soixante ans, qui représentent 18,7 p. 100 de la population, sont à l'origine de 39,5 p. 100 de la dépense médicale totale, soit une dépense d'environ 15 000 francs par personne et par an contre 7 264 francs pour la moyenne nationale. A ce sujet, je ne peux d'ailleurs qu'inciter mes collègues à consulter votre excellent rapport de présentation du budget de la protection sociale pour 1987, où vous précisez que le coût médical de la baisse de la mortalité n'était pas éloigné de 25 milliards de francs.

Enfin, troisième tendance lourde, la démographie médicale : nous sommes passés très rapidement de 60 000 à 120 000 médecins, et les projections pour la fin du siècle tablent sur une population médicale de 200 000 personnes avec un *numerus clausus* maintenu à son niveau actuel. Se greffent d'ailleurs à ce problème les effets de l'ouverture du marché européen. Certes, la libre circulation existe déjà et le nombre de praticiens étrangers opérant en France est resté limité. Toutefois, l'ouverture du marché unique pourra engendrer une évolution des mentalités. Lorsque l'on sait que nos voisins maîtrisent mal leur démographie médicale et - je me réfère au rapport du docteur Calmat - que près de 100 000 médecins européens sont à la recherche d'un emploi, cela démontre, s'il en était besoin, l'ampleur des difficultés à venir.

Aux tendances lourdes viennent s'ajouter les aléas liés à l'apparition de nouvelles maladies qui occasionnent des charges supplémentaires. C'est aujourd'hui le cas du Sida pour lequel - nous nous en félicitons - vous avez triplé les crédits d'incitation à la recherche, quadruplé les sommes consacrées à l'information et attribué 430 millions de francs supplémentaires au budget des hôpitaux, mais ce fléau mobilisera selon vos prévisions un lit sur six à l'assistance publique de Paris en 1995.

Si la maîtrise des dépenses ne résout pas tout, elle est néanmoins une composante essentielle de l'action à mener dans la branche maladie.

Je ne m'attarde pas sur les divers aspects d'une meilleure gestion qui passe tout à la fois par une responsabilisation de tous les acteurs, par l'introduction dans la convention entre caisses et médecins de mécanismes incitant directement à la réduction des dépenses, par les améliorations en matière d'appréciation des besoins, par le développement de la départementalisation, par le redéploiement de certaines dépenses - je vous renvoie sur ces points aux études publiées dans l'hebdomadaire médical britannique *The Lancet* - par le développement des alternatives à l'hospitalisation et par l'ex-

clusion de la liste des médicaments remboursables de ceux dont l'efficacité thérapeutique n'est pas démontrée. Je parle sous le contrôle de nos collègues pharmaciens : un médicament ne peut être de « confort », il est médicalement efficace ou il ne l'est pas.

J'insisterai en revanche sur le bilan désastreux des fléaux que sont le tabagisme et l'alcoolisme.

Le rapport des Sages rappelait que 10 p. 100 de la totalité des décès pouvaient être attribués directement ou indirectement au tabagisme, responsable en outre du doublement du taux de stérilité des femmes, et que l'alcoolisme, qui était à l'origine de 50 000 à 60 000 décès par an, coûtait 20 milliards de francs par an à la société. Pour les Sages « l'adoption immédiate et intégrale de ces recommandations, en dépit des pressions, toujours renouvelées, des groupes d'intérêt, constituera le meilleur test de la volonté des pouvoirs publics de conduire une politique cohérente et responsable dans le domaine de la santé ».

Un petit effort a été consenti en décembre dernier sur le prix du tabac. Il faudra, je crois, dans ce domaine, aller plus loin.

J'en viens à la branche famille et je me limiterai à trois points.

C'est vraisemblablement dans notre pays que l'effort national consacré à la famille est le plus important - je l'ai évoqué voilà un instant. Beaucoup s'émeuvent aujourd'hui de voir les excédents de la branche famille alimenter les déficits des branches vieillesse et maladie. Il est plus important, à mon sens, de considérer l'évolution même des dépenses consacrées à la famille. Or, de ce côté, la progression est continue.

Pour que cet effort perdure - c'est essentiel car la politique familiale peut avoir un impact de 0,2 ou 0,3 point sur le taux de fécondité, ce qui est certes limité mais chaque naissance supplémentaire est un gage de dynamisme - il faut veiller à ne pas tarir les recettes et les 7 milliards de francs qui manquent à l'appel au terme du dé plafonnement devront être impérativement affectés à des allocations destinées aux familles.

Par ailleurs, l'effort doit être poursuivi en faveur des plus démunis. Nous avons mis l'accent, l'an dernier, sur certains aspects « antiredistributifs » du plan Barzach, qui réalisait beaucoup trop d'économies sur les prestations attribuées sous conditions de ressources pour les redistribuer à des familles plus aisées. Ce n'est certainement pas la voie à suivre.

J'aborderai maintenant le problème du financement des prestations familiales.

Le Gouvernement vient d'engager un dé plafonnement sur deux ans de la cotisation des entreprises. Nous en avons récemment débattu au Sénat.

Je crois qu'il convient désormais d'aller plus avant dans la réforme du financement de ces prestations, pour des raisons tant de justice sociale qu'économiques : il s'agit tout à la fois de se rapprocher des structures de financement des pays de la Communauté européenne et d'élargir une assiette mise à mal par l'extension du chômage.

Nous avons, ici même, depuis plusieurs années, plaidé pour l'introduction d'un prélèvement sur tous les revenus ; il y a une véritable convergence vers cette transformation et il est temps d'en saisir l'opportunité.

Les modalités d'application se heurtent cependant à plusieurs problèmes : son étaleme dans le temps puisqu'il s'agit de dépenses représentant quelque 130 milliards de francs ; la liste des exonérations à prévoir puisque l'assiette ne se limite pas au revenu imposable ; l'affectation des points aujourd'hui à la charge des entreprises, et les reverser à due concurrence sur les salaires bruts, constitue à mon sens la meilleure solution.

Pour la branche vieillesse - je terminerai sur ce point - il convient de s'appuyer sur les conclusions du rapport du commissariat général du Plan *Vieillir solidaires* dont la plupart des conclusions ont été reprises par la commission présidée par M. Shopflin.

Que disait le rapport Tabah ? Principalement qu'il fallait mettre un terme à l'idée reçue selon laquelle les systèmes de retraite ne connaîtraient de difficultés qu'à l'horizon 2005, date charnière en matière d'évolution démographique, les nombreuses classe d'âge d'après-guerre arrivant à la retraite.

Autant, il est erroné de prédire la fin des retraites au début du XXI^e siècle, autant les perspectives à court et moyen termes sont préoccupantes.

Les raisons en sont connues : il s'agit de l'arrivée à maturité des régimes de retraite, de l'augmentation de l'espérance de vie, de la modification de la législation sur les retraites, la retraite à soixante ans ne constituant qu'une partie de l'évolution financière.

En outre, la règle des dix meilleures années instituée en 1973 entraîne un surcoût de 20 p. 100, soit une somme très supérieure au coût de la retraite à soixante ans. C'est un point qui est quelque peu occulté dans l'examen financier.

Bref, tous ces phénomènes se sont conjugués pour tirer les dépenses vers le haut ou pour réduire les recettes. Ainsi que vous l'avez constaté, il y a une dérive d'environ 10 milliards de francs par an qui engendre des besoins de 35 milliards de francs en 1989, de 45 milliards de francs en 1990, de 55 milliards de francs en 1991, et ce jusqu'aux années 2000-2005.

Dans ces conditions, il est clair qu'on ne peut à la fois rester à un même niveau de cotisation, conserver un même pouvoir d'achat des retraites, pérenniser la durée légale permettant de liquider les pensions et, en même temps, ne pas modifier les règles de calcul relatives à la détermination du montant des retraites.

Il va falloir jouer sur plusieurs de ces composantes parce que les gains attendus de la croissance des effectifs cotisants peuvent limiter les besoins mais en aucun cas les supprimer.

Pour assurer l'équilibre d'ici à 2005, l'évolution des effectifs devrait être de 63 p. 100. Même avec l'hypothèse d'une progression de 1 p. 100 par an d'ici à 2005, les besoins de financement resteraient de l'ordre de 5 milliards de francs par an.

Le problème de l'âge de départ à la retraite a déjà donné lieu à maints affrontements. Autant je reste persuadé que le passage à soixante ans était une nécessité pour les générations qui ont reconstruit le pays et qu'il n'a pas engendré les bouleversements financiers que certains n'ont pas manqué de lui imputer, autant je pense que d'autres règles peuvent être envisagées pour des générations qui ont commencé à travailler beaucoup plus tard et qui disposeront de gains appréciables non seulement en matière d'espérance de vie, mais aussi de capacités et de réserves d'énergies disponibles.

Les modifications législatives concernant la durée de l'activité n'auront pas d'effet sur le marché du travail - on ne force pas à boire un âne qui n'a pas soif. En effet, soit les perspectives de l'emploi s'améliorent et tout prolongement d'activité, notamment par la mise en place de retraites progressives est possible, soit le chômage demeure important et les tentatives de modifier l'âge réel de départ à la retraite seront vaines.

Avant de conclure, monsieur le ministre, je voudrais soulever un point particulier ; j'aimerais attirer votre attention sur le dossier des centres sociaux et socioculturels. Il s'agit, pour eux, de retrouver le niveau qu'avait atteint la participation de l'Etat en 1986 - ce n'est donc pas une mesure nouvelle - afin qu'ils puissent préserver leur potentialité d'action, surtout au moment où ils vont être fortement sollicités par le dispositif qui résultera de la loi sur le R.M.I.

Voilà, monsieur le ministre, les quelques réflexions d'ordre général que je voulais présenter à l'occasion de l'examen de ce budget. Le groupe socialiste - je le confirme - l'approuvera sans aucune réserve en vous félicitant, ainsi que votre ministre délégué et vos secrétaires d'Etat, de l'action énergique et efficace que vous menez dans ce domaine essentiel qu'est la solidarité nationale. (*M. Sérusclat applaudit.*)

M. le président. Mes chers collègues, je suis informé par M. le ministre de la solidarité et de la santé qu'il devra s'absenter vers vingt heures quinze pour rencontrer son homologue marocain. Néanmoins, si les quatre orateurs qu'il nous reste à entendre et M. le ministre lui-même, dans sa réponse, savent limiter leurs propos, nous pourrions terminer l'examen des crédits de ce ministère à ce moment-là et éviter de tenir une séance de nuit.

La parole est à Mme Beaudou.

Mme Marie-Claude Beaudou. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, la définition d'une grande politique nationale de la famille reste une tâche à accomplir. Des mesures assurant aux jeunes, aux couples le

libre choix du nombre de leurs enfants et de leur mode de vie, ainsi qu'une véritable égalité, sont nécessaires. Investir pour la famille, c'est investir pour l'avenir, pour l'économie ; c'est se placer dans la voie de la construction d'une société réellement moderne.

Le projet de budget pour 1989 que vous nous présentez, monsieur le ministre, répond-il à cette légitime attente ?

Nous observons, tout d'abord, que les crédits relatifs à la famille qui sont inscrits dans le budget de votre ministère accusent une diminution depuis plusieurs exercices budgétaires, ce que les sénateurs communistes et apparentés n'ont cessé de dénoncer. Cette année, les crédits qui nous sont soumis baissent une fois de plus, et cela même si nous intégrons les dépenses consacrées à la famille par la collectivité publique. Cette diminution nous semble particulièrement inquiétante au regard de la politique familiale qu'il faut conduire pour répondre aux besoins des familles et aux nécessités de la France.

Nous, nous aurions adopté une orientation différente pour ce budget, qui aurait montré la volonté du Gouvernement de s'engager dans la voie du règlement et de l'amélioration des grands problèmes auxquels se heurtent les familles en raison de la crise dans laquelle se trouve plongé notre pays. Or, force est bien de constater, monsieur le ministre, que vous nous demandez d'approuver des crédits en régression. Nous nous y refusons et nous ne partageons nullement la satisfaction exprimée tout à l'heure à cette tribune par Mme le secrétaire d'Etat chargé de la famille.

L'abandon de la politique d'austérité, si dure pour la majorité des familles françaises, devrait être objectif prioritaire d'un Gouvernement soucieux tout simplement de voir s'épanouir les familles françaises car, chacun le reconnaît, la famille joue un rôle primordial dans notre société. Les enfants sont l'avenir de notre pays, L'essor fabuleux des sciences, des techniques et de la connaissance, l'évolution des rapports sociaux devraient permettre, dans tous les domaines - travail, santé, loisirs, logement, conditions de vie, culture - un véritable bond en avant pour favoriser l'épanouissement de la famille et, au-delà, celui de chaque individu.

Ni dans votre projet de budget ni dans d'autres, nous ne trouvons les mesures qui permettraient d'améliorer la vie quotidienne des familles. Bien au contraire, la régression des crédits du budget pour 1989, qui s'ajoute à la baisse de la cotisation patronale qui alimente le budget de la Caisse nationale des allocations familiales, aggravera la situation des familles.

Je sais bien que cette baisse de cotisations, qui entraînera une perte de ressources de 3 milliards de francs en 1989 comme en 1990, n'inquiète pas la majorité sénatoriale, qui, en fait, l'approuve. Mais nous voulons dire à M. Fourcade, président de la commission des affaires sociales, et à M. Barras, qui s'exprimait tout à l'heure au nom du R.P.R., qu'ils ne peuvent parler de consensus s'agissant de la fiscalisation. Les communistes sont farouchement opposés à cette fiscalisation que la droite et le patronat appellent de leurs vœux depuis longtemps, l'actuel gouvernement ayant malheureusement repris ce projet.

Pourquoi ? Parce que, en vingt ans, ce sont près de 39 milliards de francs qui ont été détournés de la branche famille, alors que les excédents que la Caisse nationale des allocations familiales fait figurer dans ses comptes ne sont pas utilisés par cette branche. Cela prive les familles de ressources qui devraient leur revenir alors que, d'année en année, les allocations familiales ont subi des baisses de pouvoir d'achat.

Ces excédents permettraient pourtant d'améliorer considérablement les prestations familiales. Pourquoi ne pas envisager, par exemple, une prime exceptionnelle de Noël destinée aux familles les plus défavorisées ? En outre, il serait possible de porter à 700 francs par enfant le montant de l'allocation familiale, d'attribuer un treizième mois en fin d'année et de prévoir le versement des allocations familiales dès le premier enfant.

Depuis des années, le grand patronat et les représentants de la droite réclament la suppression de la cotisation patronale alimentant les allocations familiales. De 16 p. 100 voilà trente ans, le taux de cette cotisation est tombé à 9 p. 100, et devrait encore diminuer bientôt pour arriver à 7 p. 100.

La volonté d'harmoniser les législations sociales européennes va dans le sens d'une régression des prestations familiales pour la France. Il faut avoir le courage et l'honné-

teté de l'annoncer clairement, comme il faut avoir le courage et l'honnêteté de dire que financer les prestations familiales par une augmentation directe de l'impôt ou par un prélèvement sur tous les revenus - comme vous le préconisez - serait faire payer avant tout les salariés et porterait un formidable coup aux familles ; en outre, ce serait un nouveau détournement des richesses créées par les salariés.

La masse financière consacrée aux familles risquerait alors de se voir réduite d'année en année. Toute diminution des budgets sociaux accroît encore les inégalités. Nous proposons, nous, une réforme efficace de la cotisation patronale, selon l'importance des dépenses que consacrent les entreprises aux salaires par rapport au total des ressources créées ou perçues. Voilà qui permettrait à la fois d'assurer un meilleur financement de la branche famille et d'œuvrer pour le rendement de l'emploi, de la qualification et de la croissance nationale.

En conclusion, je tiens à dire que votre budget ne répond ni aux problèmes des femmes, qui entendent concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale de façon harmonieuse, ni à la question préoccupante de l'accueil du petit enfant. Il manque 40 000 places d'accueil. Depuis des années, de grandes mesures sont annoncées, mais le problème n'est toujours pas résolu et ce ne sont pas les « contrats enfance » qui apporteront la moindre amélioration.

Voilà, en un temps qui m'était très limité, ce que je voulais affirmer au nom de mon groupe qui, pour toutes les raisons évoquées, refuse d'entériner la nouvelle diminution des crédits relatifs à la famille pour 1989. Favorables à une politique familiale ambitieuse pour la France, nous voterons donc contre ce projet de budget. (*M. Souffrin applaudit.*)

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

M. Daniel Millaud. Monsieur le ministre, je voudrais retenir l'attention du Sénat et la vôtre sur la situation des assujettis à la sécurité sociale - retraités ou actifs - qui ne peuvent obtenir qu'à titre exceptionnel les prestations de cet organisme lorsqu'ils séjournent dans le territoire de la Polynésie française.

On peut définir deux catégories d'assujettis : il s'agit, ou bien de personnes n'appartenant pas à la fonction publique, retraités ou en activité, ou bien de personnels ou d'anciens personnels fonctionnaires, civils ou militaires.

Les premiers, surtout s'ils sont retraités de la sécurité sociale et voient leurs pensions amputées des cotisations prélevées comme en France, sont condamnés à supporter tous les frais médicaux, chirurgicaux et d'hospitalisation que nécessite leur état de santé ; j'allais dire qu'ils sont condamnés à mort.

Les seconds, qui peuvent bénéficier de la prise en charge à 80 p. 100 d'éventuelles hospitalisations ou consultations dans la formation hospitalière principale du territoire, n'ont pas le libre choix du médecin et supportent l'intégralité des frais pharmaceutiques. Certains d'entre eux compensent la carence de la sécurité sociale par l'intervention de mutuelles de fonctionnaires.

Certes, ces fonctionnaires supportent une cotisation minorée qui leur permet, lorsqu'ils se rendent en France, d'être pris en charge en cas de besoin. Malheureusement, trop souvent, quand il s'agit de fonctionnaires d'origine locale appartenant au C.E.A.P.F., on s'aperçoit, en France, au moment où le cas se présente, que les intéressés n'ont jamais été immatriculés à la sécurité sociale, alors que leur solde subit le prélèvement correspondant à la cotisation, et ce depuis plusieurs années. Je crois que l'on appelle cela de l'escroquerie et que l'on a mis en prison des personnages pour des sommes bien moins importantes, prélevées indûment !

J'ai eu à connaître, monsieur le ministre, de nombreux dossiers et je m'intéresse à ce problème depuis plusieurs années. La réponse traditionnelle du Gouvernement s'articule toujours autour de trois arguments.

Premièrement : « il s'agit d'une compétence du territoire et la sécurité sociale ne peut donc intervenir ». Cela est absolument faux puisque, malgré ce problème de compétence, l'organisme incriminé intervient au bénéfice d'assujettis dont le séjour ne dépasse pas, en principe, trois mois, de même qu'interviennent des mutuelles et des compagnies d'assurances privées.

Deuxièmement : « la cotisation perçue est inférieure à ce qu'elle devrait être ». Mais alors, pourquoi ne pas l'établir au niveau qui permettrait au moins des remboursements équivalents à ceux qui sont effectués en France ?

Troisièmement : « c'est promis, juré, monsieur le sénateur, dans un mois, dans deux mois, un décret de coordination sortira, qui permettra de résoudre ce problème ». D'après ce que j'ai pu apprendre, le dernier décret de coordination - en gestation pendant quelques temps - se réduirait à la prise en charge par la caisse locale de prévoyance sociale de tous les assujettis de la sécurité sociale résidant en Polynésie française - soit plusieurs milliers - les Polynésiens en séjour en France - soit quelques dizaines - étant éventuellement remboursés par la sécurité sociale.

Je voudrais, monsieur le ministre, que vous infirmiez cette proposition qui s'apparente à la politique du « pâté d'alouette ». Je souhaiterais que vous engagiez vos services à rechercher une solution humaine. Il en existe sûrement une ; le droit à la santé est le même, me semble-t-il, pour tous les Français !

Pour terminer, quittons ces lagons bienheureux pour regagner l'Europe. Permettez-moi, monsieur le ministre, de prononcer quelques mots au nom de mon collègue et ami M. André Bohl, retenu hors du Sénat pour des raisons médicales.

Représentant la France au Conseil de l'Europe, il aurait souhaité appeler votre attention sur les travaux de cette institution concernant la sécurité sociale.

Les conventions de sécurité sociale, étudiées par le comité des ministres du Conseil de l'Europe, devraient permettre, en effet, d'apporter un nouvel éclairage sur les problèmes que nous rencontrons dans notre pays et faciliter le fonctionnement de la protection sociale de nos populations frontalières. Par ailleurs, elles introduisent dans notre raisonnement une hauteur de vue qui nous conduit à rejeter le corporatisme et à mettre en évidence les fragilités de notre système sanitaire et social.

Je suis convaincu qu'en élargissant le champ de notre réflexion nous pourrions mieux contribuer à apporter et à proposer à nos concitoyens des solutions permettant de préserver notre système de protection sociale auquel les Français sont attachés. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste ainsi que sur les travées socialistes.*)

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

M. Jacques Oudin. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, les deux piliers de la sagesse de nos économies occidentales développées sont non plus labourage et pâturage, mais compétitivité et solidarité.

Il n'y aura pas de solidarité efficace sans une croissance qui permettra de répartir davantage de valeur ajoutée. Il n'y aura donc pas de solidarité active sans une économie compétitive.

Mais l'inverse est également vérifié : il n'y aura pas de réelle compétitivité sans une plus grande solidarité au niveau tant de nos entreprises que du corps social tout entier.

Les grèves que nous subissons actuellement en sont la parfaite illustration. Elles mettent à mal la compétitivité de nos entreprises et de notre économie.

Or, chacun a pu constater que ces grèves se développent non pas dans le secteur privé, mais quasi exclusivement dans le secteur public, qui est protégé de toute concurrence extérieure. Ce n'est pas le cas de toutes nos entreprises, qui, sur le marché intérieur comme à l'exportation, se battent pour gagner et créer des emplois.

Je voudrais commencer mon propos en insistant sur le fait que ce sont notre croissance et la compétitivité de notre économie qui nous ont permis de mettre en place le système de protection sociale le plus développé, qui compte parmi les plus généreux des pays occidentaux.

Ce n'est pas un hasard si la généralisation de ce système est intervenue entre 1958 et 1975, à l'époque de notre plus forte croissance, dans une période où la France détenait le deuxième taux de croissance au monde après le Japon.

Monsieur le ministre, vous avez vivement combattu le gouvernement de cette période - c'était d'ailleurs votre droit le plus absolu, puisque vous étiez dans l'opposition - mais vous

ne pouvez nier le bilan exceptionnel dont il doit être crédité tant dans le domaine social - le chômage était alors quasi inexistant - que dans le domaine économique.

Il est bien connu que nos sociétés réagissent souvent avec lenteur aux événements et aux évolutions qu'elles n'attendent pas ; l'habitude des attitudes et des convictions passées est le frein le plus fort aux adaptations nécessaires.

Alors que notre taux de croissance annuel déclinait régulièrement, passant de 5,5 p. 100 par an, de 1968 à 1973, à 2,5 p. 100 par an, de 1974 à 1979, et enfin à 1,7 p. 100 en moyenne, de 1980 à 1986, nous avons voulu à tout prix développer et accroître, par des charges nouvelles, notre système de protection sociale.

Aussi les prélèvements obligatoires sont-ils passés de 35 p. 100 à près de 45 p. 100 de notre produit intérieur brut depuis 1975.

Quant aux prélèvements sociaux, ils sont passés de 17,6 p. 100 en 1979 à 20 p. 100 à l'heure actuelle. Si l'on prend simplement en compte les prélèvements sociaux sur les entreprises, on constate qu'ils s'élèvent à 18 p. 100 en France et à 11 p. 100 en République fédérale d'Allemagne. Ce différentiel de sept points est considérable.

Finalement, comme tous nos partenaires industriels, nous avons pris conscience de l'impossibilité de poursuivre dans la voie de la facilité.

Tous les pays ont pris des mesures restrictives pour tenter d'adapter la progression des dépenses publiques et sociales aux possibilités contributives de la nation.

J'évoquerai, sans insister, les douze plans de redressement de la sécurité sociale que nous avons connus depuis 1975 - beaucoup de nos collègues y ont fait référence.

Je mentionnerai pour mémoire les multiples plans de réforme de l'administration et de réduction du nombre des fonctionnaires.

Dans ce domaine, nous n'avons obtenu, hélas ! que peu de résultats, faute, soit d'une volonté politique, soit, lorsque celle-ci existait vraiment, d'une continuité suffisante dans l'action.

Or, la compétitivité de notre économie implique à la fois une stabilisation des prélèvements obligatoires, une meilleure efficacité des services publics et un effort gigantesque de formation professionnelle.

Je ne reviendrai pas sur les prélèvements obligatoires pour lesquels la France figure - je l'ai déjà dit - en bonne place dans le peloton de tête des pays occidentaux ; je voudrais néanmoins faire une citation, puis une observation.

La citation porte sur l'efficacité de notre système public et, en particulier, sur notre système de protection sociale.

Savez-vous, monsieur le ministre, qui a écrit les lignes suivantes ?

« La société civile peut à bon droit exiger de l'Etat un meilleur bilan coût-efficacité.

« Le coût des services publics a tendance à s'élever plus vite que la production nationale. Il n'est ni acceptable que leur qualité baisse ni prévisible que leur demande diminue.

« Qui plus est, le poids des prélèvements obligatoires a atteint, dans notre pays comme chez nos voisins et partenaires européens, un seuil préoccupant.

« En conséquence, la légitimité comme l'efficacité de l'intervention de l'Etat exigent désormais, de façon urgente, d'améliorer la qualité et la productivité des services publics. Je vous demande donc de poursuivre les efforts faits dans ce sens par mes prédécesseurs et d'engager de nouvelles actions dans le même but. »

L'auteur de cette citation est Michel Rocard. Elle est extraite de la circulaire du 25 mai 1988 relative à la méthode de travail du Gouvernement.

M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Vous avez de bonnes lectures !

M. Jacques Oudin. En effet !

Vous constaterez que l'actuel Premier ministre ne renie pas les efforts de rationalisation et de productivité entrepris par ses prédécesseurs et qu'il assure, dans ce domaine, une certaine continuité de l'action gouvernementale.

Dans ces conditions, ne vous étonnez pas, monsieur le ministre, de l'importance qu'attache la commission des finances du Sénat - je l'ai déjà indiqué tout à l'heure - et de celle que j'attache personnellement à toutes les actions que vous entreprendrez pour rationaliser l'action de votre administration, celle des organismes sociaux et des établissements hospitaliers dont vous avez la tutelle.

J'insisterai, pour ma part, sur cinq points :

A l'ouverture de ce débat, j'ai présenté les principales conclusions de la commission des finances. Le problème de l'évaluation des besoins a été l'un des points importants de notre réflexion.

Une meilleure appréciation de ces besoins et donc des capacités d'accueil des établissements hospitaliers, des établissements spécialisés pour les handicapés et pour les personnes âgées doit permettre de rationaliser davantage notre système de protection sociale.

Adapter nos capacités d'accueil aux besoins implique des modifications non négligeables dans la structure des établissements, dans la formation et l'affectation des personnels. C'est une action difficile mais indispensable.

Cela implique un effort considérable pour mettre au point des instruments de connaissance qui soient à la fois exhaustifs, évolutifs et fiables.

Cela suppose également une concertation permanente et positive avec les gestionnaires d'établissement et avec le personnel médical et hospitalier - j'allais même dire avec les élus locaux.

Nous en sommes encore loin et nous souhaitons, monsieur le ministre, qu'un effort substantiel soit fait dans ce domaine d'ici au prochain débat budgétaire - à cet égard, je ne fais que répéter les conclusions de la commission des finances.

Ma deuxième observation portera sur la gestion de tous les organismes qui participent au fonctionnement de notre système de protection sociale.

Nous devons mener une lutte impitoyable contre les formes d'abus, de gaspillage, de gâchis, contre tous les surcoûts ; de même, nous devons veiller à limiter les sureffectifs éventuels. En tant qu'autorité de tutelle de tous ces organismes, il vous appartient d'y veiller.

Là encore, je souhaiterais, pour ma part, que pour le prochain débat budgétaire ou lors de l'examen du prochain projet de loi sur le financement de la sécurité sociale vous puissiez nous dresser un bilan détaillé des progrès effectués dans ce domaine.

Ma troisième observation portera sur l'état de notre recherche pharmaceutique. Notre collègue M. Bernard Lemarié a déjà évoqué ce point très important.

Vous avez pris des mesures unilatérales contre les pharmaciens. Soit ! Mais, là encore, je me référerai à ce qui devrait être votre guide permanent d'action, à savoir la circulaire du 25 mai 1988 déjà citée. Or, que prévoit-elle, non sur ce point particulier, mais en général ?

« Avant de préparer une nouvelle norme juridique, je vous demande de vérifier que le problème ne peut être résolu par d'autres voies : action d'information et de persuasion, négociation avec les partenaires sociaux, conventions, etc. » Cela a-t-il été vraiment fait ? Nous pouvons en douter.

En ce qui concerne les médicaments, partons du principe simple que la maladie qui coûte cher à la collectivité est celle que l'on ne sait pas traiter ou que l'on traite mal, faute de disposer de la substance active adéquate.

Cela implique une recherche pharmaceutique active et productive. Or, nos résultats dans ce domaine semblent décliner d'année en année, si nous prenons pour critère le nombre de substances nouvelles ayant connu une commercialisation internationale.

Une telle situation ne serait-elle pas le résultat direct du fait que ce secteur est totalement réglementé dans le domaine des prix ? S'il est intéressant, pour le consommateur, que les prix de nos médicaments soient les plus bas d'Europe, qu'en est-il vraiment pour la collectivité ? A-t-on réfléchi aux conséquences possibles, en 1993 - ou peut-être même avant - d'une délocalisation de nos laboratoires de recherche vers d'autres partenaires européens ?

J'aimerais connaître votre position sur ce point, monsieur le ministre.

Ma quatrième observation sera à nouveau une référence à la circulaire de Michel Rocard du 25 mai 1988 - vous voyez que mes lectures sont saines ! - qui fait référence au « respect du législateur ». Le législateur a, en effet, une mission essentielle de contrôle. Parmi les divers moyens mis à la disposition des parlementaires pour interroger le Gouvernement et ses ministres figurent les questions écrites. La Constitution vous impose d'y répondre dans le délai d'un mois, renouvelable une fois.

Or, je regrette très vivement de n'avoir à ce jour reçu aucune réponse de votre part à plusieurs questions posées le 25 août 1988 - voilà donc plus de trois mois ! - qui portaient sur divers points concernant directement notre débat.

J'énumère ces questions écrites.

Question n° 1332 sur l'appréciation de la productivité et l'efficacité des différents organismes et caisses de sécurité sociale. Sans réponse à ce jour !

Question n° 1333 sur le montant des dettes des pays étrangers à l'égard du régime général de la sécurité sociale et sur les moyens mis en œuvre pour procéder à leur recouvrement. Sans réponse à ce jour !

Question n° 1334 sur les mesures prises par le Gouvernement en vue de modifier le plan de rationalisation des dépenses d'assurance maladie et sur les conséquences financières de ces modifications. Sans réponse à ce jour !

Question n° 1335 vous demandant de bien vouloir préciser les grands axes de la politique familiale que le Gouvernement entend mener. Sans réponse à ce jour !

Question n° 1336 concernant la création éventuelle de la délégation nationale aux retraités et personnes âgées qui était l'une des trente mesures contenues dans le rapport publié en mai 1988. Sans réponse à ce jour !

Enfin, question n° 1339 demandant des précisions chiffrées sur l'évolution du rapport « dépenses de prestations sociales - P.I.B. » dans les douze pays de la C.E.E. pour la période 1980-1987. Sans réponse à ce jour !

Même si les réponses à ces questions sont parfois difficiles, il serait toutefois convenable, à mon avis, d'essayer d'y répondre.

Enfin, ma cinquième observation sur la compétitivité concernera le problème du déflationnement du salaire de référence pour le calcul des allocations familiales.

Cette mesure suscite trois interrogations :

Tout d'abord, toutes les analyses faites, en particulier le remarquable « rapport des sages » publié en octobre 1987, précisent que si les modalités actuelles du financement de la branche famille sont explicables par l'histoire, la mise à la charge des entreprises de ces cotisations n'a plus désormais de justification rationnelle, dès lors que les prestations familiales sont distribuées sans aucune référence à l'activité professionnelle.

Au lieu d'étudier d'autres modes de financement, vous n'avez fait qu'aggraver la situation existante.

Ma deuxième interrogation concerne l'avantage apparent que vous accorderiez aux industries de main-d'œuvre en abaissant de façon concomitante le taux de cotisation de 9 p. 100 à 7 p. 100.

C'est malheureusement un avantage temporaire et illusoire dans la mesure où l'écart des coûts de production réels entre nos industries de main-d'œuvre et les mêmes situées, par exemple, au Japon est au bas mot de 40 p. 100.

Ma troisième interrogation est plutôt une certitude : vous avez atteint de plein fouet les secteurs les plus compétitifs de notre économie, les secteurs à haute technologie, à haute valeur ajoutée, ceux qui ont la plus forte concentration de matière grise et, par conséquent, la plus forte proportion de cadres et donc les plus hauts salaires.

Ces entreprises qui vont supporter des charges supplémentaires considérables sont pourtant le fer de lance de notre pénétration sur les marchés étrangers. C'est donc un bien mauvais coup porté à notre économie et donc à l'emploi. Au total, cette mesure fera perdre de 1 à 1,5 milliard de francs à la caisse nationale d'allocations familiales ; mais elle fera gagner 3 milliards de francs à l'Etat et 2 milliards de francs aux collectivités locales.

Le Sénat a voulu compenser ce brutal accroissement des charges des entreprises à haute technologie par une adaptation des règles d'octroi du crédit d'impôt formation. C'est une mesure pleine de sagesse ; j'espère qu'elle sera acceptée par le Gouvernement et confirmée par l'Assemblée nationale.

Parlant de formation, j'en arrive au second thème de mon propos, à savoir la solidarité.

La solidarité est le ciment nécessaire de nos sociétés, si nous souhaitons qu'elles soient fraternelles et humaines. Qui d'ailleurs ne le souhaiterait pas à la veille du bicentenaire de la Révolution !

La solidarité, c'est celle qui doit unir les générations, les professions, les régions. Elle ne saurait exister sans un minimum de consensus social et sans un maximum de concertation et de dialogue.

Cette solidarité est indispensable à notre pays et à nos entreprises pour leur permettre de faire face à la concurrence et aux mutations qui en découlent inexorablement.

La solidarité ne doit pas exclure la mobilité, l'adaptabilité, la fluidité de nos structures.

En effet, il est vrai que la croissance et la concurrence aboutissent à laisser aux franges du progrès économique et social bon nombre de nos compatriotes.

Si les mutations sont nécessaires, elles ne doivent pas, pour autant, aboutir à des exclusions.

Le revenu minimum d'insertion sera mis en œuvre prochainement. Mais quelle meilleure insertion qu'un véritable emploi ? Quel meilleur revenu qu'un vrai salaire ?

Pendant cette période de croissance exceptionnelle des années 1945-1975 - mais également après cette date, et parce que nous ne comprenons pas bien la réalité et la profondeur des mutations économiques auxquelles nous étions confrontés - nous avons renforcé notre système de protection sociale à un point tel qu'il est devenu un handicap à la fois pour nos entreprises et pour nos salariés.

L'excs de réglementation a été et demeure encore, en dépit des améliorations apportées, générateur de chômage.

Nous sommes, à l'heure actuelle, le pays occidental le moins créateur d'emplois.

Nous devons donc maintenir, à l'évidence, notre effort de solidarité, mais réfléchir à ses modalités et à son financement.

Actuellement, nous sommes confrontés à un double défi.

Le premier est celui de l'altération du rapport entre actifs et inactifs, c'est-à-dire entre ceux qui paient et ceux qui reçoivent.

Actuellement, tout y concourt : l'allongement de la durée de vie, le prolongement de la scolarité, la diminution de la natalité, l'augmentation du chômage et l'abaissement de l'âge de la retraite.

L'infléchissement de cette tendance ne sera possible qu'en jouant sur trois paramètres : la création d'emplois et de richesses et, donc, la diminution du chômage ; le redressement de notre natalité ; enfin, la modulation des règles de départ à la retraite pour laisser un plus grand choix à nos concitoyens.

Même si les effets n'interviendront que dans le long terme, il est indispensable d'avoir une politique familiale dynamique, axée sur deux priorités.

La première est de permettre à la mère de continuer à travailler tout en ayant des enfants.

Il faut donc des logements adaptés, des compensations financières suffisantes, des crèches ou des capacités d'accueil plus nombreuses, des déductions fiscales bien calculées.

A cet égard, je regrette profondément la modification intervenue dans la première partie du projet de loi de finances pour le calcul de la déduction fiscale au titre des frais de garde. La réduction d'impôt, substituée à la diminution du revenu imposable, aura des effets négatifs, notamment sur les familles les plus susceptibles d'avoir un troisième enfant.

La seconde priorité est d'accélérer la venue du troisième enfant.

Je ne développerai pas ce point, car tout a été dit dans le rapport des Sages. Je vous poserai seulement une question qui n'a reçu aucune réponse pendant le débat qui a eu lieu la semaine dernière : quelle politique familiale entendez-vous mener à la fois sur le plan fiscal et sur celui des allocations ?

Dans ce domaine, je crains d'ailleurs de profondes divergences entre votre ministère et le ministère de l'économie et des finances.

Le deuxième défi est l'adaptation du rythme des dépenses à celui des recettes si nous prenons pour postulat de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires et de ne pas surcharger nos entreprises face à la concurrence internationale.

En fait, il n'y a pas de miracle et cela implique une double méthode.

La première est d'agir sur toutes les manettes du tableau de bord de nos dépenses. Nous devons veiller à en limiter la progression et à assurer la meilleure productivité de tout notre système de protection sociale ; la seconde méthode est d'avoir le courage politique de prendre les décisions qui s'imposent.

Les consultations ont été faites. La constatation de l'impuissance des partenaires sociaux à se mettre d'accord sur un avis commun a également été démontrée.

Dans ces conditions, il appartient au Gouvernement de saisir le Parlement pour qu'un débat puisse s'engager dans ce domaine et pour que des décisions soient prises.

Vous nous avez annoncé que le Parlement serait saisi d'un projet à la prochaine session de printemps. Sur ce point, nous espérons que ce débat aura lieu.

Compte tenu de la position de la commission des finances et des propos que je viens de tenir, vous comprendrez, monsieur le ministre, que je m'abstienne de voter votre projet de budget. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'union centriste.*)

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

M. Franck Sérusclat. Je m'adresserai essentiellement à M. le ministre de la santé. Je demande à M. Braun de bien vouloir m'en excuser.

Monsieur le ministre, je n'ai pas l'intention d'analyser votre projet de budget et je me rallierai très volontiers aux remarques préliminaires qu'a faites tout à l'heure M. Charles Bonifay.

Dans son ensemble, votre projet de budget est bon, avec une augmentation de 17 p. 100, et son utilisation est tout à fait rationnelle et satisfaisante. Il n'empêche que, sur certains points - cinq au total - je voudrais faire quelques remarques qui ne changent rien à l'appréciation générale que je viens de formuler, mais qui peuvent apporter une réflexion supplémentaire.

En premier lieu, je voudrais indiquer que le plan national de lutte contre le Sida, qui fait part d'intentions excellentes et qui est bon dans son ensemble, entraîne de ma part une réserve. En effet, la dramatisation excessive de cette maladie peut avoir comme conséquence, au lieu de lutter contre l'exclusion, de provoquer l'exclusion.

Or, si cette maladie est dramatique, insupportable, tragique dans ses effets, il faut partir de bases objectives et se demander s'il n'y a pas eu en d'autres temps d'autres maladies tout aussi graves.

Certes, son origine, un acte de bonheur, un acte de création, suscite une psychologie de crainte et d'effroi. Mais il en a été de même pour la syphilis en son temps. Pendant de longues années, nous sommes restés totalement impuissants devant la possibilité de guérir ou d'arrêter la maladie.

La tuberculose, voilà à peine soixante ans, était une maladie plus facilement transmissible. Sa contagiosité n'avait pas de commune mesure. Un instituteur ne pouvait pas enseigner à des enfants s'il était tuberculeux. C'était compréhensible. Nous n'avions rien non plus contre les dangers de cette maladie.

J'évoquerai aussi la typhoïde et le croup, qui ont suscité des angoisses.

Il faut donc faire preuve d'objectivité pour parler du Sida, sans rien enlever au drame qu'il porte. Il ne faut pas désespérer de la recherche. C'est en cela que votre initiative en ce domaine - le triplement du montant des crédits attribués à la recherche - est particulièrement importante.

Il ne faut pas penser que la progression de cette maladie est fatale et que nous ne trouverons rien pour la guérir et pour la limiter.

Il ne faut pas l'isoler d'autres fléaux. Comme d'autres orateurs l'ont dit avant moi, il est important de globaliser une situation aujourd'hui inquiétante, dans laquelle l'alcoolisme, la tabagisme sont aussi porteurs de drames très lourds. Il existe des moyens - ne serait-ce que dans le domaine de la publicité, par exemple - existent pour réduire leurs conséquences ou leurs abus.

Je ne parle pas de la toxicomanie, je ne parle pas non plus de ces drames que créent les maladies cardiovasculaires et le cancer, à propos duquel nous cherchons en vain, tout au moins pas avec tous les résultats que nous souhaiterions obtenir.

Je souhaitais faire cette remarque, qui n'altère en rien la nécessité de votre plan. Mais peut-être conviendrait-il de circonscrire le débat de façon à moins dramatiser et à ne pas entraîner une exclusion de ceux qui, aujourd'hui, sont victimes du Sida.

En deuxième lieu, j'attirerai votre attention sur la place de la médecine générale, plus particulièrement sur celle du généraliste. Je ne reprendrai pas les points que j'ai évoqués lors de la discussion du projet de loi portant D.M.O.S., car ils avaient trait à la formation, à la réflexion que vous avez faite sur les réformes successives.

Il ne faut pas jouer à ce renvoi de balles. Tout en évitant les guerres idéologiques, il faut bien que nous sachions par moment défendre et convaincre que les différences ont leur point d'ancrage dans des philosophies différentes. Là n'est pas le problème.

En revanche, je me permettrai d'insister sur le rôle pivot, le rôle essentiel du médecin généraliste, qui, pour reprendre vos mots, monsieur le ministre, permet de mieux soigner et de moins dépenser, si l'on reconnaît à son rôle toute la valeur qu'il a.

Pour cela, il y a la valeur simplement financière de l'acte, ces éléments qui peuvent entrer dans le calcul de la valeur de cet acte et la participation des généralistes à la concertation autour d'une convention.

Nous ne devons pas oublier que l'ensemble des généralistes sont des médecins conventionnés du secteur I. Cela situe leur place dans l'ensemble médical, en plus de la relation particulière qu'ils ont avec le milieu où vivent les malades. Les spécialistes ont, eux aussi, leur raison d'être, qu'il n'est pas question de remettre en discussion.

Ma troisième préoccupation porte sur les hôpitaux. Je souhaiterais que soient définis assez vite et assez clairement les rôles respectifs des centres hospitaliers universitaires, des centres hospitaliers généraux, mais aussi de l'hôpital rural ou des hospices en milieu rural. Ils ont une raison d'être aujourd'hui peut-être encore plus grande à cause de la désorientation de ceux qui restent en milieu rural quelquefois, mais aussi de ceux qui viennent s'y installer.

Il faudra trouver les moyens, d'une part, de dynamiser l'hôpital et, d'autre part, de situer le rôle de chacun de ceux qui y sont, leur statut, leur place et leur activité.

Permettez-moi, à ce moment du débat, d'attirer votre attention sur la situation de certains professionnels, ceux des centres de formation titulaires d'un diplôme d'infirmier et justifiant de cinq ans de pratique, qui, pour l'instant, ne sont pas concernés par l'accord que vous avez proposé avec les infirmiers.

La relation avec le secteur privé est d'importance aussi. J'aimerais avoir votre sentiment sur la nécessaire vigilance qu'il convient d'exercer devant les évolutions possibles de ce secteur privé, racheté par de grands groupes financiers. Ils ne paraissent pas *a priori* être porteurs de philanthropie. Il serait dommage que s'installe une commercialisation, alors que la plupart de ces structures privées ont le souci de remplir les rôles essentiels de l'hôpital : l'urgence et les services de garde.

J'aimerais, là aussi, savoir ce que vous envisagez dans ce domaine pour assurer les mêmes droits et les mêmes devoirs au secteur hospitalier public et au secteur hospitalier privé.

Ma quatrième préoccupation vise la santé publique, qui prend en charge la collectivité dès l'âge scolaire et non pas simplement l'individu. Le domaine de prévention est un secteur clé, comme le disait mon collègue M. Souffrin tout à l'heure. Il permet une meilleure maîtrise de la santé par une meilleure connaissance des causes de la maladie. Vous savez

qu'en ce domaine la France est la lanterne rouge, surtout par rapport à ce qui se fait dans les pays anglo-saxons et à ce qui se passe au Canada. Cela pourrait être la référence en matière d'épidémiologie et de cancer. Il y a une réflexion à mener et une législation à envisager pour le bon usage du secret professionnel.

Je sais que vous êtes soucieux de préparer l'avenir, mais j'aimerais attirer votre attention sur le colloque qui s'est tenu à Mayence les 7 et 9 novembre derniers. Organisé par la C.E.E., il a porté sur les conséquences des recherches sur l'embryon. Nous ne pouvons plus aujourd'hui attendre que, face aux événements, des comportements deviennent dangereux pour la collectivité.

Au-delà de la procréation médicale assistée, il faudrait réfléchir sur les hypothèses actuellement avancées sur les recherches sur l'embryon et les discussions qui commencent aujourd'hui sur le point de savoir si, entre le zygote et l'embryon, il y a une période où des recherches bien organisées et bien contrôlées pourraient avoir lieu.

Certes, M. Testard nous avertit des dangers et je lis la dernière intervention qu'il a faite à Mayence : « Ma conviction est que l'œuf humain ne peut devenir un matériau sans que les hommes en soient atteints dans leur liberté, sans que les sociétés ne se conforment à des espaces d'élevage, sans que l'humanité tende à un position purement zoologique. »

N'attendons pas que les initiatives utilitaristes nous amènent aux portes de cette situation. L'argument premier qui sera invoqué consistera à dire que par quelques discrètes manipulations génétiques, on pourra réduire les conséquences de la transmission de certaines maladies héréditaires. On pourra mettre en avant bien d'autres améliorations mais on oubliera de signaler que c'est aussi une ouverture vers le choix du sexe de l'enfant - le « sexage » disent certains. Il y a aussi dans une telle démarche la tentation de Pygmalion de modeler l'homme en intervenant sur l'évolution de son patrimoine génétique de manière à le rendre conforme à l'image dont la société aurait besoin.

Je crois que le rapport présenté par M. Palacios, qui s'appuie sur dix-neuf considérants relatifs aux suites possibles des biotechnologies et qui fait dix recommandations aux ministres de la santé de la Communauté, mériterait d'être suivi aujourd'hui.

Je tiens, au passage, à vous remercier, monsieur le ministre, d'avoir donné suite à une initiative parlementaire sur la protection de ceux qui se prêtent aux recherches biomédicales. Je me permets d'insister pour que ce texte aille à son terme, c'est-à-dire soit examiné par l'Assemblée nationale et vienne au Sénat avant la fin de cette session. Il serait dommage que la discussion de ce texte déborde sur la prochaine session ; nous sommes prêts, vous le savez, à travailler le dimanche pour cela.

M. Charles Bonifay. Très bien !

M. Franck Sérusclat. Enfin - je ne peux éviter ce dernier point - je dois parler des pharmaciens. La décision qui a été prise récemment secoue la profession pharmaceutique. Je m'empresse de vous dire qu'il n'y a rien qui me choque dans cette décision ; je pourrais même présenter des arguments pour la soutenir, si c'était nécessaire. En tout cas, nous ne pouvons pas rester indifférents à l'avenir qui peut se présenter pour les pharmaciens d'officines, une nouvelle fois placés à la croisée des chemins. Ou bien ils iront vers une orientation commerciale - et déjà Mammouth les appelle et leur offre des places en leur disant que s'ils les acceptent ils n'auront plus de souci de gestion - ou il faudra les aider à aller vers une activité professionnelle qui fera d'eux ce qu'ils sont par essence, les hommes du médicament. Cela permettra de concourir, comme vous l'indiquiez tout à l'heure, à bien soigner et mieux dépenser c'est-à-dire à un bon usage du médicament suivi par des hommes du métier.

Voilà, monsieur le ministre, ce que je souhaitais évoquer à l'occasion de ce budget car certaines de mes préoccupations s'inscrivent dans l'évolution immédiate et quelques autres mériteraient d'être retenues pour que nous ne soyons pas tout à coup déconcertés, désemparés par un avenir en pleine évolution.

M. Charles Bonifay. Très bien !

M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Je demande la parole.

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

M. Claude Evin, ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je rendrai tout d'abord hommage au travail accompli par les rapporteurs, que ce soit M. Oudin, au nom de la commission des finances, ou MM. Louis Boyer et Fourcade, au nom de la commission des affaires sociales. Ils ont, en effet, présenté une analyse claire et approfondie du budget de mon département ministériel.

Je rendrai également hommage à la qualité de l'ensemble de ce débat. Même si un certain nombre de points témoignent d'un désaccord entre nous sur la manière d'aborder la politique sociale menée par le Gouvernement, des questions de fond ont été posées sur lesquelles je ne pourrai malheureusement pas apporter maintenant des réponses très approfondies. Sachez du moins qu'elles guident la réflexion que je mène avec M. Braun, Mme Dorlhac et M. Gillibert.

Je noterais toutefois avec satisfaction que de vos diverses interventions se dégage globalement un accord sur les priorités autour desquelles s'articule ce projet de budget. La première est la solidarité à l'égard des plus démunis grâce à l'instauration du revenu minimum d'insertion. Plusieurs orateurs ont souhaité rappeler que l'accord s'est réalisé sur la globalité de la mise en place de cette mesure, même si, dans les modalités d'application, notamment dans les rapports avec les collectivités locales, des divergences nous ont opposés.

De même, je me félicite - M. Théo Braun s'en félicitera sans doute encore plus que moi - du soutien total que vous apportez à cet objectif qu'il a lui-même longuement défendu, à savoir la modernisation des hospices. Vous savez - nous l'avons l'un et l'autre rappelé - combien M. le Président de la République est attaché à cet objectif. Je crois que les engagements du Gouvernement dans ce domaine répondent aussi à votre attente.

En outre, je me réjouis aussi de l'accord qui s'est dégagé et qui va droit au cœur de M. Gillibert, en ce qui concerne le développement des capacités d'accueil des adultes handicapés. L'Assemblée nationale a, dans ce domaine, souhaité augmenter le nombre de places initialement retenues par le Gouvernement ; nous nous en félicitons. Enfin, j'ai noté avec une grande satisfaction la convergence de vues quant aux orientations prises en matière de lutte contre le Sida.

Au-delà de ces points d'accord, je voudrais apporter des réponses à certaines des argumentations qui ont été développées aussi bien par vos rapporteurs que par les divers orateurs.

Tout d'abord, sur la gestion hospitalière, j'ai répondu par avance, dans mon propos liminaire, à un certain nombre de questions que vous avez abordées ensuite dans ce débat. Cependant, je voudrais revenir sur certaines de ces questions.

Dans votre rapport, monsieur Oudin, vous vous inquiétez des capacités excédentaires en discipline de court séjour, du manque de cohérence dans l'installation des équipements matériels lourds soumis à autorisation et de la lenteur des progrès dans la connaissance du coût de traitement des pathologies.

En ce qui concerne les capacités excédentaires, l'effort de résorption doit être poursuivi et comme vous l'indiquez vous-même - je suis pleinement d'accord avec vous - il doit être accentué. A cet égard, je me propose, par voie législative, de permettre une révision plus fréquente des cartes sanitaires. J'ai d'ores et déjà arrêté la carte sanitaire révisée de six régions dont la vôtre qui est aussi la mienne.

Je vous indique que, pour l'examen des demandes d'extension ou de création, sauf justification fondée de spécialité ou de spécificité des besoins, je souhaite qu'il soit désormais fait systématiquement référence à la carte sanitaire.

Par ailleurs, j'ai demandé que soit conduite une réflexion sur les méthodes de planification qui pourront, à l'avenir, être fondées sur des spécialités ou des groupes de spécialités.

Les contrats de plan que j'entends mettre en place entre l'Etat et les principaux établissements hospitaliers seront un levier pour favoriser les adaptations nécessaires.

En matière d'équipement lourd, j'entends pour les décisions d'autorisation m'en tenir à un strict respect des indices de besoins.

Mais qu'il me soit permis, à travers vous, d'en appeler à la responsabilité de l'ensemble des élus locaux impliqués dans la gestion hospitalière. Il est essentiel - vous le savez tous d'ailleurs ici - qu'ils comprennent et admettent la démarche de rigueur qui est en ce domaine nécessaire. Il est essentiel que l'on aborde la gestion hospitalière et la gestion de notre système de santé avec autant de rigueur que l'on aborde la gestion des finances communales ou des finances des collectivités territoriales lorsqu'on est élu local, par exemple.

Monsieur Oudin, vous m'avez par ailleurs interrogé sur l'absence d'indicateur concernant les besoins des personnes âgées ou handicapées. C'est vrai, M. Braun, M. Gillibert et moi-même sommes tout à fait sensibles à cette carence pour évaluer les besoins liés au vieillissement de la population. Un double travail est en cours pour pallier ces inconvénients. L'I.N.S.E.R.M. - Institut national de la santé et de la recherche médicale - a réuni depuis plusieurs années des informations sur l'état de dépendance de plusieurs milliers de personnes âgées ; l'agrégation de ces données est actuellement en cours. Cela nous permettra de disposer, dès le premier trimestre de 1989, d'une évaluation pertinente du nombre actuel de dépendants à différents degrés.

De plus, une méthodologie est en cours de mise au point pour l'appréciation des besoins en services. L'objectif est bien celui que vous avez décrit, monsieur le sénateur, celui de mettre un instrument unique à la disposition des collectivités locales.

En ce qui concerne plus particulièrement les handicapés, le Gouvernement compte poursuivre l'effort d'informatisation des Cotorep qui est un outil essentiel dans la connaissance des besoins. En dépit de ces lacunes statistiques, le Gouvernement est conscient de l'importance des besoins d'accueil des adultes handicapés. Un effort particulier a d'ailleurs été décidé dans le domaine du travail protégé ; de même, une priorité a été donnée à l'adaptation des moyens aux besoins spécifiques des polyhandicapés. Aussi l'élaboration des schémas directeurs par les départements contribuera-t-elle efficacement, comme le montre d'ailleurs l'exemple de certains d'entre eux, à mieux appréhender les besoins et à mieux définir les priorités d'action.

Vous m'avez un peu « épinglé », monsieur le sénateur, sur l'absence de réponse à plusieurs questions écrites. Je suis tout à fait conscient de cette lacune. Je pense d'ailleurs que mes prédécesseurs au ministère des affaires sociales en ont aussi été tout à fait conscients. Vous savez, en effet, pour vous intéresser au problème de la politique sociale de notre pays, combien l'action du ministère des affaires sociales n'a jamais constitué la priorité des gouvernements qui se sont succédés au cours de ces vingt dernières années. Ce ministère a besoin, en effet, d'être non seulement modernisé mais aussi peut-être remotivé. C'est la traduction de ces difficultés que je rencontre, que nous rencontrons au sein de notre administration. Je veux y voir simplement l'intention du Parlement de permettre que l'administration des affaires sociales de ce pays retrouve le lustre que, peut-être, elle a perdu au cours de ces dernières années.

Sachez, en tout cas, que le ministre des affaires sociales que je suis est très attaché - je l'ai affirmé d'ailleurs aux différents représentants des personnels de mon ministère - à ce que nous puissions avoir un ministère des affaires sociales à la hauteur des enjeux non seulement économiques et financiers, ainsi que vous l'avez vous-même indiqué, mais aussi de société auxquels nous sommes confrontés.

Monsieur Louis Boyer, vous avez souhaité qu'une réflexion soit menée sur l'organisation et le fonctionnement des hôpitaux, réflexion incluant l'ensemble des personnels. Je voudrais vous indiquer et, à travers vous, à la Haute Assemblée que je viens de signer une circulaire à l'attention de MM. les préfets pour que s'engage, au niveau de chaque établissement, une large concertation afin de recenser, d'étudier et de promouvoir de nouvelles formes d'organisation du travail. J'attache beaucoup d'importance à cette démarche de concertation. En effet, je souhaite qu'elle favorise le dialogue social et permette de contribuer à la réalisation d'un véritable projet d'établissement.

Je suis tout à fait conscient, monsieur Souffrin, du fait que ce dialogue ne va pas suffisamment vite. Vous avez notamment fait allusion aux catégories de personnels autres que les infirmières qui attendaient un certain nombre de réponses. Savez-vous, monsieur le sénateur, que je dois débattre à nou-

veau de quatre-vingts statuts avec les représentants des personnels pour mettre à jour l'ensemble des catégories de personnels qui attendent des réponses du ministère.

Vous comprendrez la difficulté qu'il peut y avoir pour que cette concertation se déroule aussi rapidement que le souhaite ces personnels et que vous l'avez souhaité, messieurs les sénateurs.

Je vous demande au moins de mesurer - je sais que vous ne manquerez pas de le faire - l'importance de ces problèmes. Toutefois, ce souci de concertation, contrairement à ce qui a été dit, était absolument nécessaire au moment où j'ai pris mes responsabilités.

En effet, monsieur le sénateur Barras, je vous ai entendu dire que mon prédécesseur avait préparé les dispositions qu'attendaient les infirmières et quelles étaient prêtes, de façon à être applicables à la fin de l'année 1988. Je crains malheureusement que ce que j'ai lu sous la plume de Mme Barzach à ce sujet soit inexact. Je pense que les organisations syndicales représentatives des personnels hospitaliers pourraient grandement démentir les propos que vous avez tenus. A ma connaissance, elles n'ont été reçues au ministère qu'une seule fois de 1986 à 1988.

En tous les cas je puis vous indiquer que mes services n'ont pas retrouvé trace d'arbitrage interministériel sur le statut des infirmières au moment où j'ai demandé, en arrivant au ministère, dans le courant du mois de mai, que l'on me communique le dossier existant sur ce sujet.

A mon sens, la situation était suffisamment compliquée. Elle aurait continué à l'être même si Mme Barzach était restée ministre de la santé. Personne ne peut en effet penser que l'explosion à laquelle nous avons assisté à la fin du mois de septembre résultait simplement du changement de majorité survenu au mois d'avril.

Je crois pour ma part que cette explosion tirait son origine de bien avant, et que l'absence de dialogue social pendant deux ans explique en grande partie la difficulté dans laquelle se trouve le Gouvernement au sujet des infirmières mais également dans d'autres domaines - je pense aux P.T.T. ou aux transports.

Monsieur Boyer, en complément des propos que j'ai tenus sur ce dialogue que je souhaite, je vous préciserai que le conseil supérieur de la fonction publique hospitalière sera saisi, au cours du premier trimestre 1989, de la synthèse de l'ensemble des travaux que je viens de lancer.

Au-delà de cette entreprise de concertation décentralisée sur l'avenir de l'hôpital à l'occasion de laquelle je souhaite que s'ouvrent des débats à l'intérieur de chaque établissement d'hospitalisation, avec Mme Michèle André, secrétaire d'Etat des droits de la femme, nous mettrons en place, jeudi prochain, la commission nationale des infirmières. Cette commission sera présidée par une personnalité indépendante - un magistrat - et composée pour l'essentiel d'infirmières et d'infirmiers. Elle orientera ses réflexions sur la place de l'infirmière dans notre système de soins.

Enfin, pour montrer mon souci de dialogue et de négociation, je vous indiquerai que j'ai reçu ce matin même les représentants des praticiens hospitaliers pour examiner avec eux leurs problèmes spécifiques, plus particulièrement celui de la non-couverture des postes dans les hôpitaux généraux.

Vous avez attiré mon attention, monsieur le sénateur, sur un nécessaire assouplissement des règles financières applicables à l'hôpital. Il n'est pas question de revenir - d'ailleurs personne ne me l'a demandé - sur le principe du budget global. Vous-même y êtes attaché.

Le budget global a fait la preuve de son efficacité pour maîtriser l'évolution des dépenses hospitalières. Il est vrai - vous avez raison - qu'il convient de veiller à ce que cette procédure du budget global n'introduise pas des rigidités par trop excessives.

Ces éventuelles rigidités vont faire l'objet d'une étude approfondie par un groupe de travail animé par l'inspection générale des affaires sociales. Ce groupe de travail nous proposera, à la fin de janvier 1989, des mesures législatives et réglementaires opportunes, notamment pour faire évoluer les formes actuelles de la tutelle vers un contrôle *a posteriori* sur des objectifs négociés par avance.

Autre aspect de la politique sanitaire : la politique de prévention.

Je me réjouis que l'effort réalisé en la matière dans la lutte contre le Sida ait été largement approuvé. Je répète que l'épidémie se développe, mais qu'il est encore temps d'agir. Il est normal que le Sida constitue une priorité de notre action.

Je voudrais, à ce sujet, non pas engager un débat ou une polémique avec M. Sérusclat, mais répondre rapidement à la première partie de son intervention.

En effet, monsieur le sénateur, vous avez plaidé pour qu'on ne se livre pas à une trop grande dramatisation à propos de cette épidémie. Je suis d'accord avec vous pour dire qu'au cours de son histoire notre pays a connu un certain nombre d'épidémies.

En tant que responsable de la santé publique des Françaises et des Français, je ne peux me satisfaire d'une situation où nous considérerions comme inéluctable - je sais que vous-mêmes êtes totalement d'accord sur cette manière d'aborder ce dossier du Sida - l'évolution de la maladie. Si nous ne sommes pas aujourd'hui en mesure de disposer d'un vaccin ou d'un traitement, pour autant nos équipes de recherche sont mobilisées pour y accéder le plus rapidement possible. Je crois que les moyens modernes de communication dont nous disposons et dont notre pays ne disposait pas aux périodes de l'histoire que vous avez évoquées sont importants dans l'affaire ; il est donc nécessaire que nous utilisions ces moyens de communications, notamment afin de bien expliquer qu'il est possible aujourd'hui, non pas encore, malheureusement, de guérir cette maladie, mais au moins d'en maîtriser et d'en diminuer la propagation.

La poursuite de cette objectif implique que l'on explique à chaque Française et à chaque Français qu'il est concerné. Je sais que nous serons d'accord sur cette manière d'aborder le problème, mais, puisque vous m'en donniez l'occasion, j'ai cru utile de définir à nouveau quel était l'objectif précis du Gouvernement.

J'ai bien entendu été sensible aux inquiétudes qui se sont exprimées à l'égard d'autres aspects de la politique de prévention. Le budget qui vous est soumis tient à cet égard une place importante mais non exclusive dans la lutte contre les autres fléaux, que constituent notamment l'alcoolisme ou le tabagisme.

Le fonds de prévention de la C.N.A.M. sera mis en place dès la fin de cette année. Il contribuera largement au financement de ces actions de prévention. Comme plusieurs rapporteurs l'ont d'ailleurs fait avant moi - je sais que cette réflexion ne fera sans doute pas changer de sens le vote que vous avez les uns et les autres décidé d'émettre - je vous mets en garde contre une appréciation de la politique sociale qui se résumerait à l'examen strict des crédits inscrits à ce budget.

Par exemple, en matière de prévention, il est évident que la participation du fonds de prévention de la caisse d'assurance nationale maladie contribue largement à conforter la politique que je vous demande d'approuver dans ce projet de loi de finances.

En ce qui concerne plus précisément la lutte contre la toxicomanie, monsieur Lemarié, je tiens à souligner que la nomination de Mme Trautmann à la tête de la M.I.L.T. - mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie - le rattachement de cette mission au Premier ministre, alors qu'elle était précédemment rattachée au garde des sceaux, montre bien qu'elle est l'orientation interministérielle que nous souhaitons donner à la lutte contre la toxicomanie.

Madame Beaudeau, je tiens à répondre à vos interrogations concernant la politique familiale. Je rappellerai d'abord que les crédits prévus pour 1989 au titre de l'action sociale en faveur des familles progresseront de 6 p. 100. Je ne peux pas accepter l'appréciation que vous avez portée sur ces crédits, selon laquelle il y aurait relâchement des efforts de l'Etat.

En dépit des allocations spéciales versées aux familles, des prises en charge des frais de vacances par certains établissements spécialisés ou par les caisses d'allocations familiales, une difficulté demeure, c'est vrai, quant à l'accès des enfants handicapés aux loisirs. C'est pourquoi M. Gillibert, secrétaire d'Etat chargé des handicapés et des accidentés de la vie, a constitué un groupe de travail comprenant l'ensemble des associations concernées pour élaborer des propositions dans ce domaine.

Les organismes de loisirs doivent en effet jouer un rôle important dans l'accueil non discriminatoire des handicapés.

Je répondrai enfin à certaines de vos observations relatives à notre système de protection sociale.

Il nous est reproché en quelque sorte de ne pas avoir réglé le problème du déficit de la sécurité sociale alors que, parallèlement, plusieurs d'entre vous ont relevé combien cette situation de déficit n'était pas récente.

Pour la branche vieillesse, ce déficit s'élevait en 1987 à 10 milliards de francs. Il atteindra, en 1988, 17,6 milliards de francs. Le fait que le gouvernement précédent ait préféré « passer le bébé » à une autre institution en attendant l'élection présidentielle ne témoigne tout de même pas d'une volonté farouche et déterminée de traiter réellement ce problème au fond ! Il y a parfois des prises de position passées qui appelleraient un peu plus de pudeur dans la manière d'aborder un dossier aussi compliqué.

Le gouvernement actuel, lui, prendra ses responsabilités.

Les orientations que j'ai rapidement esquissées devant vous guideront la façon dont je me saisirai du dossier de la protection sociale.

Je ne souhaite pas, en la matière, relancer une mission, une étude ou un groupe de travail. Il s'agit bien de dégager avec les partenaires sociaux - j'insiste sur ce point - à partir de propositions concrètes, un certain nombre de solutions tout aussi concrètes, sur lesquelles j'espère pouvoir saisir le Parlement dès la session de printemps.

Équité et solidarité sont les principes qui inspirent notre action, y compris - ce problème a été évoqué tant au cours de ce débat que lors de l'examen du D.M.O.S. - en ce qui concerne le déplaçonnement des cotisations familiales.

Équité, parce qu'il n'était pas normal que, par le biais du plafond, les Français apportent à la politique familiale une contribution dégressive selon leurs revenus.

Solidarité, parce que le déplaçonnement des cotisations familiales est favorable à l'emploi : il permettra en effet de faire baisser le coût global de 80 p. 100 des emplois, notamment des emplois les moins bien rémunérés. Or c'est précisément pour ceux-ci que l'embauche est le plus sensible au coût du travail et ce sont les Français qui ne peuvent prétendre qu'à des emplois peu rémunérés qui sont le plus durement touchés par le chômage.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué l'aggravation des charges pesant sur les professions libérales. Sur ce point, je préciserai que les charges ne s'alourdiront que pour les personnes dont le revenu est supérieur à 13 000 francs par mois et que, sur 100 francs de charges supplémentaires, 50 francs seront remboursés par le biais de l'impôt sur le revenu et 20 francs par le biais des cotisations sociales elles-mêmes puisqu'elles sont assises sur le revenu net de cotisation.

Le taux actuel de chômage est intolérable et tout doit être mis en œuvre pour le réduire. Tel est du moins l'objet du plan pour l'emploi que le Gouvernement a proposé et dont les dispositions relatives au déplaçonnement font partie intégrante.

Des questions plus précises ont été posées, notamment par M. Cantegrit, sur la protection sociale des Français de l'étranger et par M. Millaud sur les problèmes qui se posent en Polynésie française.

Je rappellerai à M. Cantegrit que nous avons rendez-vous la semaine prochaine pour examiner le problème de la caisse des Français de l'étranger.

S'agissant des questions plus techniques, comme je l'ai dit tout à l'heure, je m'engage à apporter des réponses, en espérant le faire plus rapidement que je ne l'ai fait à M. Oudin.

Voilà, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, ce que je souhaitais dire en conclusion de ce débat. Je vous prie de bien vouloir m'excuser d'avoir été quelque peu long, mais je me suis laissé emporter par un sujet que j'aime beaucoup, par un sujet qui motive l'action que je mène avec Mme Dorlhac, MM. Braun et Gillibert.

Sachez, mesdames, messieurs les sénateurs, que je retirerai en tous les cas de ce débat, quel que soit le vote émis par le Sénat, des indications utiles pour poursuivre cette action. *(Applaudissements sur les travées socialistes. - M. Huriet applaudit également.)*

M. le président. Nous allons examiner les crédits concernant le ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale et figurant aux états B et C.

ÉTAT B

M. le président. « Titre III, moins 153 577 289 francs. »

La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Présente, comme d'autres d'ailleurs, à la manifestation organisée par l'U.N.A.P.E.I. le 1^{er} octobre 1988 aux Tuileries, laquelle, je le rappelle, avait rassemblé plus de 20 000 personnes, je puis témoigner que des besoins immenses s'expriment chez les personnes handicapées et leurs familles. Parmi les besoins, le plus urgent concerne l'accès aux centres d'aide par le travail.

Selon l'U.N.A.P.E.I., 17 000 places manquent actuellement dans ces centres pour répondre à la demande des familles. En tant qu'élus locaux, nous connaissons tous les besoins immenses et les longues listes d'attente des personnes handicapées. Or le projet de budget pour 1989 ne prévoit que la création de 1 830 places.

Nous enregistrons ce premier pas car nous ne négligeons aucune avancée, si minime soit-elle. Mais reconnaissez avec moi que ces créations ne suffisent pas à réduire l'écart entre les demandes de places et les offres actuelles.

Vous savez, comme l'U.N.A.P.E.I. et moi-même, que 3 000 postes supplémentaires sont chaque année nécessaires pour résorber les listes d'attente. Nous sommes loin du compte et l'écart va se creuser encore un peu plus chaque année.

J'ajoute que si votre projet de budget pour 1989 crée 1 800 places en C.A.T., il ne prévoit aucune création de poste, ce qui signifie que l'encadrement dont les jeunes handicapés ont besoin sera réduit ; nous le déplorons.

Le grand besoin de places se fait également sentir dans le système scolaire et dans les centres d'accueil pour handicapés profonds - les maisons d'accueil spécialisées - besoin auquel ce projet de budget pour 1989 ne semble guère apporter de réponse.

Dans ces conditions, monsieur le ministre, nous aurions souhaité que vous vous attaquiez plus fermement à la lutte contre le handicap des personnes concernées et que les efforts pour leur intégration dans la vie sociale et professionnelle soient plus vigoureux. Mais les chiffres sont là : les crédits pour 1989 font cruellement défaut pour y parvenir. C'est la raison pour laquelle le groupe communiste votera contre.

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

M. Claude Huriet. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale est un budget difficile, non en raison de son montant, mais parce que, du fait de sa présentation et de son contenu, il apparaît comme déconnecté du budget social de la nation - cela a été évoqué à plusieurs reprises - et parce que les choix auxquels les ministres concernés sont confrontés touchent nécessairement à l'homme, à l'homme atteint dans sa santé ou dans ses conditions de vie, ce qui doit rendre plus délicats encore les décisions à prendre.

Par ailleurs, la matière couverte par ses différents volets connaît nécessairement un accroissement du fait des conditions sociales et économiques, des évolutions démographiques et du développement de certains fléaux, comme la toxicomanie et l'apparition de certaines pathologies aux coûts pharmaceutiques, tel le Sida. Cette situation augmente encore les difficultés auxquelles vous êtes confrontés, messieurs les ministres.

Ce budget recouvre des actions diverses et des bénéficiaires nombreux. Nous aurions été favorables aux propositions budgétaires figurant dans le titre III, mais le vote est global et nous ne pouvons émettre un avis favorable sur les titres IV, V et VI.

S'agissant du titre IV, les interventions publiques connaissent certes une augmentation de 2,6 p. 100, mais elle est essentiellement due à l'effort croissant nécessité par le développement de la toxicomanie.

Notre collègue Mme Beaudeau vient d'intervenir sur l'effort consenti en faveur des centres d'aide par le travail ; il ne représentera pas plus d'une vingtaine de postes nouveaux par département, correspondant vraisemblablement à l'arrivée de nouveaux handicapés pouvant prétendre entrer dans ces structures. Pour cette raison, nous ne pouvons donc approuver le titre IV.

Quant aux titres V et VI, qui concernent les investissements de l'Etat et les subventions d'investissement, ils connaissent respectivement des diminutions de 2,4 p. 100 et de 11,1 p. 100 en crédits de paiement, alors même que les besoins sont importants.

Nous nous félicitons de l'effort consenti pour la transformation des hospices et le groupe de l'union centriste apporte son soutien et apprécie l'action menée par M. le ministre délégué, chargé des personnes âgées.

Toutefois, il faut également insister sur le fait que l'âge moyen des personnes accueillies en hospice est désormais de quatre-vingt-deux ans, et M. le rapporteur de la commission des finances l'a souligné. Aussi, messieurs les ministres, nous vous rendons attentifs à la nécessité impérieuse de mener simultanément une politique d'amélioration et d'humanisation ainsi que de médicalisation des hospices.

En effet, les personnes qui y sont accueillies ont un degré d'autonomie qui est beaucoup plus restreint et qui risque rapidement de se transformer en une perte d'autonomie. Aussi doit-il y avoir cohérence et simultanéité entre ces deux démarches dont l'une dépend directement de l'Etat et l'autre des organismes qui prennent en charge la médicalisation des secteurs dans les hospices.

La modernisation des centres hospitaliers régionaux et des établissements de soins et de cures constitue vraisemblablement, pour mes collègues et pour moi-même, le motif principal pour lequel nous ne pouvons approuver ce projet de budget. En effet, du fait de la mise en place du budget global, l'élasticité des budgets a tendance à disparaître. Alors qu'en est-il de la capacité d'investissement à des fins de modernisation de ces établissements et qu'advient-il si l'Etat, de son côté, réduit d'une façon drastique les possibilités d'investir ?

Aussi, messieurs les ministres, bien que, sur certains points, nous aurions tendance à émettre un avis favorable, du fait d'une globalisation du vote qui est de règle, le groupe de l'union centriste ne pourra approuver ce projet de budget.

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

M. Louis Souvet. Le groupe du R.P.R. ne s'oppose pas aux actions que veut entreprendre M. Braun en faveur des personnes âgées. Ce projet de budget comporte également des points positifs que nous soutenons. Nous n'irons cependant pas jusqu'à le voter, monsieur le ministre, et je vous en donne quelques raisons.

Parlant du financement de la sécurité sociale, vous avez déclaré qu'en 1988 les comptes du régime général ne seront pas équilibrés et feront apparaître un déficit de 10 milliards de francs.

Vous êtes allé plus loin et vous avez déclaré qu'en 1989 on évaluait ce déficit à environ 30 milliards de francs ; vous avez même ajouté : 33 milliards de francs, essentiellement pour la branche vieillesse.

A entendre vos propos, monsieur le ministre, à remarquer votre assurance à citer ces chiffres, j'ai recherché dans mes souvenirs, je m'interroge et nous nous interrogeons. En effet, de votre côté et de celui du Président de la République, ne répondait-on pas à M. Séguin lorsqu'il annonçait ces chiffres : c'est faux !

Le premier des Français, lors d'une émission télévisée - chacun en a le souvenir j'imagine - déclarait que notre régime de protection sociale était beaucoup moins en déficit qu'on ne voulait le dire pour affoler les Français.

M. Adrien Gouteyron. Ce n'est pas contestable cela, monsieur le ministre !

M. Louis Souvet. Il n'y aurait pas de problème avant l'an 2 000, disait-on !

Dans la suite de votre discours, monsieur le ministre, vous avez adopté un ton plus polémique et dit que, à l'époque, le gouvernement avait choisi de privilégier le processus de consultation en saisissant le Conseil économique et social. Et vous avez réitéré ces propos dans vos réponses et dit qu'il avait « refilé le bébé » à un autre organisme « pour le mettre au chaud » pendant les élections. Ce n'est pas très sérieux !

Nous ne sommes pas là pour polémiquer. Je crois cependant pouvoir dire que, à l'époque, le gouvernement n'a pas choisi une telle solution pour faire durer. S'il a saisi le Conseil économique et social, vous en connaissez bien la raison : il convenait de faire authentifier les résultats.

Les élections sont passées, monsieur le ministre, et l'on s'aperçoit que ce n'est pas aussi simple ! En effet, actuellement, vous l'avez annoncé vous-même, le rapporteur du Conseil économique et social s'est vu refuser son rapport. Il n'est donc pas simple de faire authentifier les résultats !

Voilà donc un ensemble de raisons - nous pourrions en donner d'autres - qui font que le groupe du R.P.R. ne votera pas votre projet de budget, monsieur le ministre.

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

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

M. le président. « Titre IV, plus 986 395 767 francs. »

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

Mme Marie-Claude Beaudeau. Le groupe communiste vote contre les crédits figurant au titre IV, de même qu'il votera contre les crédits figurant aux titres V et VI.

M. le président. Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme, 39 440 000 francs.

« Crédits de paiement, 22 900 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

« Titre VI. - Autorisations de programme, 1 105 180 000 francs.

« Crédits de paiement, 310 180 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

Le Sénat a terminé l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

3

TRANSMISSION D'UN PROJET DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'information et à la protection des consommateurs ainsi qu'à diverses pratiques commerciales.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 103, distribué et, s'il n'y a pas d'opposition, renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement. *(Assentiment.)*

4

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 29 novembre 1988, à neuf heures quarante-cinq, quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1989, adopté par l'Assemblée nationale (nos 87 et 88 [1988-1989]) ; 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 :

Budget annexe des prestations sociales agricoles

M. Roland du Luart, rapporteur spécial (rapport n° 88, annexe n° 44) ; M. Pierre Louvot, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (avis n° 92, tome V).

Agriculture et forêt

M. Roland du Luart, rapporteur spécial (rapport n° 88, annexe n° 2) ; M. Michel Sordel, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (avis n° 90, tome I) ; M. Maurice Arreckx, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (Aménagement rural, avis n° 90, tome II) ; M. Charles-Edmond Lenglet, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (Industries agricoles et alimentaires, avis n° 90, tome III) ; M. Albert Vecten, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (Enseignement agricole, avis n° 89, tome V).

Délai limite pour le dépôt des amendements aux crédits budgétaires pour le projet de loi de finances pour 1989

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 1989 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.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures vingt-cinq.)

Le Directeur adjoint
du service du compte rendu sténographique,
JACQUES CASSIN

Erratum

au compte rendu intégral de la séance du 19 novembre 1988

Titre : organismes de placement collectif en valeurs mobilières et fonds communs de créances, page 1324, 2^e colonne, dans le texte proposé par l'amendement n° 43 pour l'article additionnel 10 quater, avant-dernière ligne :

Au lieu de :

« ... sont modifiés, ... » ,

Lire :

« ... sont notifiés, ... » .

| ABONNEMENTS | | | | |
|--|----------------------------|------------------------|----------|--|
| EDITIONS | | FRANCE et outre-mer | ETRANGER | Les DEBATS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : |
| Codes | Titres | Francs | Francs | |
| DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : | | | | |
| 03 | Compte rendu..... 1 an | 108 | 852 | - 03 : compte rendu intégral des séances ; - 33 : questions écrites et réponses des ministres. |
| 33 | Questions 1 an | 108 | 554 | |
| 83 | Table compte rendu | 52 | 86 | |
| 93 | Table questions | 52 | 95 | |
| DEBATS DU SENAT : | | | | |
| 05 | Compte rendu..... 1 an | 99 | 535 | Les DEBATS du SENAT font l'objet de deux éditions distinctes : - 05 : compte rendu intégral des séances ; - 35 : questions écrites et réponses des ministres. |
| 35 | Questions 1 an | 99 | 349 | |
| 85 | Table compte rendu | 52 | 81 | |
| 95 | Table questions | 32 | 52 | |
| DOCUMENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE : | | | | |
| 07 | Série ordinaire..... 1 an | 670 | 1 572 | Les DOCUMENTS de L'ASSEMBLEE NATIONALE font l'objet de deux éditions distinctes : - 07 : projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions ; - 27 : projets de lois de finances. |
| 27 | Série budgétaire..... 1 an | 203 | 304 | |
| DOCUMENTS DU SENAT : | | | | |
| 09 | Un an..... | 670 | 1 536 | Les DOCUMENTS du SENAT comprennent les projets et propositions de lois, rapports et avis des commissions. |
| DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION 26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15 TELEPHONE ABONNEMENTS : (1) 40-58-77-77 STANDARD GENERAL : (1) 40-58-75-00 TELEX : 201176 F DIRJO-PARIS | | | | |
| En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande. | | | | |
| Tout paiement à la commande facilitera son exécution Pour expédition par voie aérienne, outre-mer et à l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination. | | | | |

Prix du numéro : 3 F