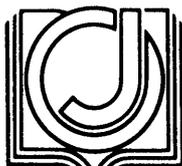


SENAT
DÉBATS PARLEMENTAIRES

X
63

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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



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

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

COMPTE RENDU INTÉGRAL

39^e SÉANCE

Séance du samedi 1^{er} décembre 1990

SOMMAIRE

PRÉSIDENTICE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. **Procès-verbal** (p. 4261).
2. **Loi de finances pour 1991**. - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4261).

Travail, emploi, formation professionnelle et services communs (p. 4261)

MM. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; André Laignel, secrétaire d'Etat à la formation professionnelle ; Maurice Blin, 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) ; André Jourdain, Hector Viron, Ernest Cartigny, Marc Bœuf, Gérard Delfau.

Suspension et reprise de la séance (p. 4277)

MM. le ministre, le secrétaire d'Etat.

TRAVAIL, EMPLOI, FORMATION PROFESSIONNELLE (p. 4277)

Crédits du titre III (p. 4279)

Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Louis de Catuelan, Louis Boyer, le ministre, Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.

Adoption des crédits.

Crédits du titre IV (p. 4280)

Amendement n° II-29 de la commission des finances. - MM. le rapporteur spécial, le secrétaire d'Etat, Hector Viron, Jean Chérioux, Gérard Delfau, le président de la commission des affaires sociales. - Adoption par scrutin public.

Adoption des crédits modifiés.

Crédits des titres V et VI. - Adoption (p. 4281)

SERVICES COMMUNS (p. 4282)

Crédits des titres III et V. - Adoption (p. 4282)

Solidarité, santé et protection sociale (p. 4282)

MM. Paul Souffrin, le président.

MM. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité ; Bruno Durieux, ministre délégué à la santé ; Mme Hélène Dorlhac de Borne, secrétaire d'Etat à la famille et aux personnes âgées ; MM. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat aux handicapés et aux 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) ; Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (sécurité sociale) ; Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales ; Jean Chérioux, Daniel Millaud, Paul Souffrin.

Suspension et reprise de la séance (p. 4305)

PRÉSIDENTICE DE M. JEAN CHAMANT

MM. Bernard Legrand, Franck Sérusclat, Bernard Seillier, Jean-Jacques Robert, Jean-Pierre Cantegrit, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Collard, Marc Bœuf, Hubert Martin, Emmanuel Hamel, Claude Huriet, Jean Puech, Jacques Machet.

Renvoi de la suite de la discussion.

3. **Ordre du jour** (p. 4323).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

**PRÉSIDENTIE DE
M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER,
vice-président**

La séance est ouverte à dix heures quinze.

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 1991

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 1991, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. [Nos 84 et 85 (1990-1991).]

Avant de donner la parole à M. le ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle - que je salue - je lance un appel à tous les participants à ce débat, Gouvernement compris, pour que chacun fasse l'effort de respecter les temps de parole qui ont été arrêtés conjointement par la commission des finances et par le Gouvernement, faute de quoi nous pourrions avoir épuisé les délais qui nous sont impartis par la Constitution sans avoir achevé l'examen de tous les budgets. Ce serait une situation invraisemblable.

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 et 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. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, le budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1991 est fondé sur trois orientations principales.

Il s'agit, en premier lieu, d'utiliser l'ensemble des moyens du ministère au service d'une politique active de l'emploi et de la formation professionnelle, de poursuivre, ensuite, l'organisation des services pour construire progressivement un « vrai service public de l'emploi » et d'adapter, enfin, les interventions de l'Etat, pour les simplifier, les rendre lisibles, puis les stabiliser.

Comment mieux utiliser les crédits du ministère ? Cela avait été l'essentiel de nos débats de l'an dernier et je me suis très largement inspiré des réflexions et des observations de vos rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, pour répondre à cette question.

Certes, la tâche est complexe, et pour plusieurs raisons.

Mon budget est le deuxième budget civil de l'Etat après celui de l'éducation nationale, avec une autorisation de dépenses pour 1991 de près de 77 milliards de francs.

Les crédits d'intervention y sont prépondérants. Ainsi, 81 p. 100 des dotations représentent des interventions économiques ou de formation.

Enfin, c'est un budget d'extrême dépendance à l'égard de la conjoncture - les rapports de MM. Souvet et Madelain le démontrent clairement - qu'il s'agisse de l'indemnisation du chômage ou des actions de l'Etat en faveur de l'emploi.

Les grands équilibres financiers du budget peuvent néanmoins être ramenés à deux caractéristiques principales : les moyens dont je disposerai l'an prochain sont maintenus en francs courants et les interventions du ministère sont redéployées au profit des dépenses dites « actives » et au détriment des dépenses dites « passives ».

Les crédits inscrits au projet de loi de finances pour 1991 s'élèvent à 67 654 millions de francs.

Il convient, pour saisir l'importance des moyens dont je disposerai l'an prochain, d'augmenter ces chiffres afin de tenir compte de trois modifications essentielles.

Ainsi, les crédits de l'association pour la structure financière, qui sont destinés à financer les retraites complémentaires, sont ramenés de 3 249 millions de francs à 1 milliard de francs.

Cette évolution est la traduction financière de l'accord avec les partenaires sociaux du 25 juin dernier prévoyant un engagement de l'Etat de 3 700 millions de francs sur trois ans.

En deuxième lieu, j'ai demandé à M. le ministre délégué chargé du budget de transférer sur mon budget les dotations, antérieurement inscrites au budget des charges communes, consacrées au remboursement des exonérations de charges sociales associées à des mesures en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les crédits correspondants, qui s'élevaient en 1990 à 3 960 millions de francs, sont portés à 5 556 millions de francs en 1991.

Enfin, et vos rapporteurs le savent bien - je me souviens d'ailleurs d'une longue discussion à ce sujet au printemps dernier devant la commission des finances - je n'ai pas consommé en 1989 la totalité des crédits mis à ma disposition.

J'ai donc décidé d'en tenir compte pour l'élaboration du budget de 1991 en conduisant une « opération vérité ». Les interventions du ministère seront financées l'année prochaine à hauteur de 9 600 millions de francs sur les crédits inemployés des exercices antérieurs.

Je voudrais surtout, mesdames, messieurs les sénateurs, insister sur l'action, que je poursuis en liaison avec vos commissions depuis 1988, pour transformer les dépenses passives, c'est-à-dire les dépenses d'indemnisation du chômage et d'incitation au retrait d'activité, en dépenses actives en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le rapport entre les dépenses actives et les dépenses passives était, en 1988, favorable à ces dernières. Il a été complètement inversé. Aujourd'hui, les crédits d'intervention du ministère sont consacrés, pour 65 p. 100, à des dépenses actives.

J'en donnerai simplement deux exemples.

Ainsi, les crédits du fonds national de chômage sont réduits de 1 600 millions de francs. En contrepartie, les dotations mises en place pour financer les exonérations de charges sociales sont majorées d'autant.

De même, les mesures d'incitation au retrait d'activité, consacrées pour l'essentiel aux préretraites, sont réduites de 1 900 millions de francs, alors que les crédits de la formation professionnelle sont majorés de 1 800 millions de francs.

Grâce à ce redéploiement, nous avons pu, M. André Laignel et moi-même, affirmer la priorité qui est la nôtre, et celle du Sénat : le développement de la formation professionnelle.

Je voudrais maintenant traiter rapidement de deux sujets qui ont été au cœur de nos débats de l'an dernier.

Il s'agit, tout d'abord, de la provision inscrite au fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle, qui s'élevait à 3 945 millions de francs en 1989 ; 3 554 millions de francs ont été consommés en 1989 et le reliquat sera utilisé cette année. Je n'ai pas souhaité renouveler cette provision en 1990.

En revanche, j'ai demandé que 236 millions de francs soient inscrits en 1991, à seule fin de financer le coût du crédit formation en faveur des demandeurs d'emploi.

Il s'agit, ensuite et surtout, de notre capacité à maîtriser une inflexion éventuelle de la conjoncture. Ce fut l'essentiel des débats tant devant la commission des finances que devant la commission des affaires sociales du Sénat.

Les événements du Golfe et, avant eux, le ralentissement de l'économie américaine nous conduisent à nous interroger sur l'évolution de l'emploi. Les derniers chiffres mensuels publiés par l'A.N.P.E. confirment ce sentiment.

Je le dis sans ambages devant le Sénat : je n'ai plus ni provisions, ni reports de crédits pour intervenir rapidement dans le cas où les prévisions les plus pessimistes se réaliseraient.

Mais j'ai conscience, avec le budget rigoureux que je vous présente, de participer à la réduction des dépenses publiques que souhaite la Haute Assemblée. Cependant, si la situation se dégradait trop fortement, je disposerais, comme tous mes prédécesseurs, des moyens pour y remédier.

La deuxième orientation de ce budget consiste à mettre en place une administration qui permette de mieux gérer les interventions de l'Etat. C'est le vœu constamment renouvelé par vos rapporteurs depuis trois ans. J'ai souhaité doter le ministère d'une véritable structure d'administration centrale. C'est la raison pour laquelle, par un décret du 30 juillet 1990, une direction d'administration générale propre au ministère du travail a été créée.

Par ailleurs, j'ai souhaité mieux définir les rôles respectifs de l'Agence nationale pour l'emploi, l'A.N.P.E., et de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, l'A.F.P.A.

S'agissant de l'A.N.P.E., nous avons longuement débattu l'an passé de ses missions et des moyens qu'il convenait de lui allouer pour les remplir. J'ai signé le 18 juillet dernier, avec M. Michel Charasse, un contrat de progrès avec l'A.N.P.E., qui définit pour trois ans les missions de l'agence, les moyens dont elle disposera pour y faire face et, en contrepartie, les prestations que les pouvoirs publics attendent d'elle.

Pour l'A.F.P.A., un processus similaire est engagé ; il revient à M. André Laignel de vous le présenter.

Enfin, nous avons souhaité tous deux que la réorganisation du ministère s'étende aux services chargés, sur le terrain, de mettre en œuvre notre politique, c'est-à-dire les délégations régionales à la formation professionnelle et les directions régionales et départementales du travail et de l'emploi.

Cette réforme, qui est en cours, ne sera achevée que lorsqu'auront été mieux définies et mieux coordonnées les interventions du ministère dans les bassins d'emploi et les zones de formation et qu'aura été modernisée la gestion financière

des crédits qui nous sont alloués. Ce sont là deux champs d'investigations que j'entends explorer dans les prochains mois.

La troisième orientation de mon budget correspond à la volonté que j'ai de rendre lisible un ensemble de mesures accumulées au fil des ans.

Mon action est fondée sur un triptyque simple : simplifier, globaliser, déconcentrer.

Je considère que nous devons progressivement réaménager l'ensemble du dispositif en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle, et ce en quelques mesures simples que les entreprises et les demandeurs d'emploi puissent connaître. Ensuite, n'y touchons plus ! Toute modification conduit à des complications sur le terrain et, finalement, à des difficultés d'application des mesures votées par le Parlement.

Simplifier ne veut pas dire, bien évidemment, uniformiser, et globaliser ne veut pas dire dépersonnaliser, bien au contraire. Quant à la déconcentration, elle doit s'accompagner d'une liberté accrue des services dans l'exécution de la politique, dans une concertation plus étroite entre les collectivités locales, les organisations professionnelles et les entreprises.

Pour conclure, je voudrais mettre l'accent sur trois points essentiels pour M. Laignel et moi-même.

Nous voulons renforcer l'effort de formation continue. En juillet dernier, à l'initiative de M. Laignel, une loi relative à la qualité et au contrôle de la formation a été votée. Par ailleurs, les partenaires sociaux viennent d'engager une négociation sur l'adaptation de la loi de juillet 1971.

M. Blin s'interroge dans son rapport sur les conditions dans lesquelles pourrait être marqué le vingtième anniversaire de la loi-cadre de la formation professionnelle : « La réforme de cette loi, écrit-il, annoncée au cours de l'année à venir, devrait être l'occasion d'une simplification des circuits de financement de la formation professionnelle et d'une redistribution des compétences où les régions devront revendiquer leur part. » Je partage ce sentiment.

La négociation engagée doit aller à son terme, puis les régions devront être associées à l'Etat pour l'élaboration d'un projet de loi. Je souhaite que vos commissions participent à la réflexion qui permettra, à la session d'automne 1991, de présenter un texte marquant la volonté nationale de réaliser un bond en avant pour la formation professionnelle.

J'ajoute que les crédits consacrés à l'apprentissage - et je connais la volonté du Sénat de développer l'apprentissage industriel - sont majorés de 206 millions de francs, compte tenu d'une augmentation de 100 millions de francs décidée par l'Assemblée nationale, à la suite de l'adoption d'un amendement déposé par M. Jacques Barrot.

En trois ans, ces crédits auront été multipliés par 2,5. Il nous faut cependant accorder à ce secteur une grande attention, car nous constatons une diminution des effectifs dans les centres de formation d'apprentis.

Cette diminution m'inquiète. Je m'en suis donc entretenu tant avec le président de l'assemblée permanente des chambres de métiers qu'avec le président de l'assemblée permanente des chambres de commerce. Nous devons, avec les organisations professionnelles et, naturellement, avec les régions, qui ont une compétence de droit commun, réfléchir aux conditions dans lesquelles cet apprentissage industriel, qui est nécessaire au développement économique de notre pays, pourrait être mieux développé.

Ma deuxième conclusion va au développement local et s'adresse plus particulièrement à certains d'entre vous, notamment à M. Delfau, qui préside le comité des bassins d'emplois.

Je souhaite que toutes les actions que nous pourrions mettre en œuvre prennent davantage en compte les initiatives locales, que l'Etat soit là pour impulser et susciter, mais que les collectivités locales et les entreprises soient, beaucoup plus que jusqu'à présent, à l'origine de notre politique de l'emploi.

Nous poursuivons donc notre action en faveur des missions locales - elles seront 200 à la fin de cette année - et le projet de budget pour 1991 prévoit d'en créer 50 nouvelles.

J'en viens à ma troisième conclusion, à la nécessité d'accroître les aides de l'Etat en faveur de la modernisation négociée. Comme je n'aurai de cesse de le dire, c'est l'enjeu essentiel.

La modernisation économique des entreprises doit s'accompagner d'une modernisation sociale, et celle-ci doit être négociée. C'est la raison pour laquelle les moyens de l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail seront accrus en 1991, et son siège sera transféré à Lyon.

Mais, mesdames, messieurs les sénateurs, l'Etat ne peut ni ne veut se substituer aux partenaires sociaux. Il n'a pas de leçon de modernisation à donner. Il doit seulement proposer son aide par une politique définie et mise en œuvre avec l'accord de tous.

J'aurai l'occasion, en principe le 12 décembre, de vous présenter les mesures pour l'emploi que l'Assemblée nationale a adoptées en première lecture. Comme MM. Louis Souvet et Jean Madelain l'ont souligné en conclusion de leurs rapports écrits, je ne peux me résoudre à la banalisation du chômage et nous aurons à définir ensemble des solutions qui permettent d'amorcer sa décroissance.

Voilà les observations que je souhaitais présenter à propos des crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je remercie le Sénat tout entier de l'appui qu'il voudra bien nous apporter. (*Applaudissements sur les travées socialistes et sur celles du R.D.E.*)

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

M. André Laignel, secrétaire d'Etat à la formation professionnelle. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de budget que nous avons l'honneur de vous présenter accentue l'effort tendant à faciliter l'accès du plus grand nombre de nos concitoyens à une véritable qualification reconnue. Ainsi, les dotations *stricto sensu* de l'enveloppe de formation professionnelle et d'apprentissage augmentent en 1991 de plus de 7 p. 100.

Je limiterai mon propos à deux thèmes : les axes structurants du projet de budget, pour 1991 et la réforme de l'A.F.P.A., l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

S'agissant des axes structurants de ce projet de budget, je tiens à souligner quelques chiffres significatifs. Les deux tiers des économies engendrées par l'amélioration sensible de la situation de l'emploi sont redéployés en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage, qui bénéficieront, en 1991, de près de 32 milliards de francs.

Au total, avec des moyens accrus de plus de 1,8 milliard de francs par rapport à 1990, je compte mener à terme les trois objectifs dont nous avons débattu ensemble et qui figurent maintenant dans la loi du 4 juillet 1990, à savoir le développement du crédit formation industrialisé, la généralisation de la politique de l'habilitation de l'offre de formation, et le renforcement du contrôle des actions et des financements de la formation professionnelle.

En ce qui concerne le développement du C.F.I., du crédit formation industrialisé, et la généralisation du droit à la qualification, la loi du 4 juillet décrit bien ce crédit comme un ensemble cohérent de prestations auxquelles chaque citoyen sans qualification peut prétendre.

Ce droit, plus de 150 000 jeunes demandeurs d'emploi l'ont d'ores et déjà exercé en 1990. Plus des trois quarts d'entre eux avaient un niveau très faible, un niveau VI ou V bis, 20 p. 100 d'entre eux étaient proches de l'illettrisme et près de deux tiers étaient des jeunes filles ou des jeunes femmes.

Ces données confirment que le C.F.I. intéresse en priorité les jeunes qui rencontrent les difficultés les plus grandes. Pour eux, la qualification est une ouverture, une chance qu'ils veulent saisir.

En 1991, la généralisation du droit à la qualification se traduira, en termes budgétaires, par l'ouverture de 200 000 places, soit, sur l'année, près de 300 000 entrées en crédit formation.

Au total, les moyens consacrés au C.F.I. progressent de près de 25 p. 100 et atteignent 7,6 milliards de francs.

Un tel effort financier est nécessaire pour mettre en œuvre cette nouvelle approche de la formation professionnelle où l'individualisation des parcours, le droit au bilan personnel et le suivi personnalisé des stagiaires sont autant de moyens d'accroître la qualité de l'intervention publique.

En ce qui concerne maintenant l'habilitation pour toute formation, je précise que cette disposition importante de la loi du 4 juillet 1990 permettra de s'assurer que la demande

de formation puisse rencontrer une offre adaptée et de qualité. La loi - vous le savez - étend la procédure de labellisation à l'ensemble des actions de formation financées par l'Etat.

Sur ce point précis, j'ai obtenu un renforcement significatif des moyens de fonctionnement des délégations régionales à la formation professionnelle - ils augmentent de 26 p. 100 - qui seront les chevilles ouvrières des procédures d'habilitation au sein de groupes régionaux d'évaluation.

De plus, les moyens de fonctionnement du Comité national d'évaluation de la formation professionnelle sont assurés.

En ce qui concerne enfin le contrôle, celui-ci doit être rénové.

Ce contrôle rénové concerne à la fois les entreprises, pour l'exécution de leur obligation de participation, et les organismes de formation, pour l'exécution des conventions conclues avec les entreprises et certaines conventions d'Etat.

Il a fait ses preuves et a forgé, au cours des années, un corpus de règles admises par tous.

Aussi, la loi du 4 juillet 1990 - je tiens à le souligner - ne met à la charge de l'entreprise aucune obligation supplémentaire ni aucune contrainte nouvelle.

Mais ces textes ne pouvaient plus prendre en compte l'évolution et la place de la formation professionnelle, à la fois dans l'entreprise et dans notre société. L'augmentation croissante de l'intervention financière de l'Etat, la multiplicité des moyens utilisés par ce dernier pour intervenir en faveur des jeunes, des demandeurs d'emploi et des exclus de toute sorte, la diversité des acteurs impliquaient la mise en place d'un contrôle rénové dans ses objectifs, dans ses finalités et dans ses moyens.

Tout d'abord, le contrôle doit être rénové dans ses objectifs. Il doit porter sur l'ensemble des financements publics consacrés à la formation professionnelle.

Les textes anciens ne permettaient qu'une approche parcelaire de l'activité des organismes de formation financée sur fonds publics. Désormais, quel que soit le financeur public, c'est l'ensemble de l'activité de formation d'un organisme qui pourra être appréciée.

Mais ce contrôle doit également être rénové dans sa finalité. Le contrôle ne se veut plus uniquement comptable et fiscal. Il ne s'agit plus seulement de savoir si l'argent de l'Etat a été utilisé conformément aux textes, de façon légale, mais d'apprécier si la prestation de formation fournie correspond aux objectifs prévus par la convention.

Au-delà de la simple réalisation de l'action par l'organisme, ce contrôle va permettre de conduire une réflexion sur la pertinence des choix effectués par l'Etat en matière de formation.

En un mot, c'est l'ébauche d'une véritable évaluation de l'action de l'Etat en matière de formation professionnelle qui apparaît ici. L'habilitation participant de cette même idée et les deux interventions étant conjuguées, elles devraient conduire, à court terme et en accord avec la profession, à la constitution d'un appareil de formation de qualité, véritablement compétitif sur le marché européen.

Deuxième volet de mon propos : la réforme de l'A.F.P.A., l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

C'est dans cette même logique et dans ce souci que vous partagez d'une plus grande qualité de la formation que j'ai engagé, au début de cette année, la réforme de l'A.F.P.A.

Je sais que vous considérez que cette réforme est indispensable. Moi aussi ! Et non seulement je la souhaite, mais je la fais.

Ce projet se situe dans la suite logique de mesures visant à optimiser les capacités de cette maison qui a quarante ans de savoir-faire et de compétences dans le domaine de la formation professionnelle des adultes.

A ce titre, j'ai accéléré, en 1989, la déconcentration de l'A.F.P.A., en renforçant notamment les compétences des échelons régionaux en matière de ressources humaines et de management.

Cette déconcentration est une condition nécessaire pour que l'association se positionne de façon performante dans son environnement régional et local, au sein du service public et à l'égard de l'ensemble des partenaires avec lesquels elle travaille.

Mais cette condition ne saurait être suffisante si une réflexion plus poussée sur ce que nous sommes en droit d'attendre de cet organisme de formation et sur la place qu'il doit prendre dans l'offre de formation n'était clairement posée. C'est l'objet de la réforme que j'ai souhaité engager. C'est le mandat qui m'a été donné par le conseil des ministres du 13 décembre 1989, afin de fixer à l'A.F.P.A. des orientations nouvelles, précises et claires.

Les discussions menées depuis le début de cette année avec les membres du bureau de l'association, que j'ai recontrés à de nombreuses reprises, m'ont convaincu de l'urgence et de la nécessité de l'action.

Cette action sera conduite dans le respect des caractéristiques essentielles de l'A.F.P.A. que je veux préserver, à savoir unicité du statut du personnel, caractère national de sa certification et tripartisme de ses instances, et dans une logique d'optimisation des moyens, avec pour objectif de redonner à l'association sa place d'organisme de référence en matière de formation des adultes.

C'est à cette fin qu'en accord avec les partenaires sociaux j'ai défini pour l'association une mission centrale qui consiste à former au premier niveau défini par les branches professionnelles concernées, avec pour objectif une qualification reconnue des demandeurs de formation, chômeurs adultes et jeunes, salariés et travailleurs en situation de reconversion.

Pour mettre pleinement en œuvre cette réforme, trois défis, me semble-t-il, doivent être relevés par l'association : être capable de se mettre à l'écoute des publics, savoir gérer ses ressources humaines et transformer profondément ses modes de gestion.

Cela signifie que l'A.F.P.A., par un contrat d'objectifs de trois ans, doit améliorer de façon décisive ses réponses à l'égard de ses missions nouvelles, de sa gestion à rénover, de ses stagiaires, de ses ressources humaines et de ses structures.

Nous disposons pour cela du travail mené par le bureau de l'association dans le cadre des échanges de cette année et du travail des tutelles, des niveaux centraux, régionaux et locaux de l'association elle-même. Nous avons par ailleurs les éléments d'analyse et de propositions apportés par l'audit que MM. Bérégovoy, Charasse et moi-même avons demandé à l'inspection des affaires sociales et à l'inspection générale des finances.

Sur ces bases, et après une nouvelle rencontre avec les membres du bureau programmée pour la semaine prochaine, nous serons en mesure de lancer un programme de travail important devant aboutir, au mois de février prochain, à la signature du contrat d'objectifs.

Les grands axes de cette réforme de travail feront l'objet d'une communication en conseil des ministres dès le milieu du mois de décembre.

Ce programme s'appuiera sur une réflexion menée en commun avec les partenaires sociaux et les membres du bureau de l'association, sur les consultations interministérielles nécessaires et sur le travail technique de fond mené par l'A.F.P.A.

J'ai la conviction que cette réforme, engagée de façon déterminée et volontaire, garantira l'avenir de l'association et qu'il faut dès maintenant tout engager pour la mettre en œuvre.

C'est sur ces bases que le projet de budget pour 1991 doit être compris et interprété. On ne suspend pas l'activité d'un organisme de formation sous prétexte qu'il fait l'objet d'une réforme ! On ne ferme pas un service public parce que des travaux sont en cours dans ses murs ! L'A.F.P.A. continue ! Les corrections à apporter, les réformes profondes à mettre en œuvre doivent se faire en pleine activité de la « maison », qui reçoit chaque jour des centaines de demandeurs de formation, qui programme des milliers d'heures de formation, qui rénove ses locaux et continue à mener ses études !

C'est pourquoi le projet de budget que je vous présente aujourd'hui fait état d'une progression de 9 p. 100 de la subvention globale, qui augmente ainsi de 312 millions de francs et s'établit à 3 656 millions de francs.

L'année 1991 - je viens de vous le dire - aura un caractère exceptionnel, parce qu'elle sera celle de la première année de mise en œuvre de la réforme. L'A.F.P.A. ne peut pas la conduire avec un budget amputé ; elle doit, au contraire, avoir les capacités d'un essor nouveau.

C'est pourquoi une part importante de cette augmentation sera consacrée aux mesures structurelles de cette réforme.

Je ne veux pas, mesdames, messieurs les sénateurs, achever la présentation budgétaire de mon action, sans évoquer deux dossiers pour lesquels des moyens complémentaires ont été obtenus pour 1991 : d'une part, la formation des ingénieurs par la voie de la formation continue - nous savons combien ce volet est important pour notre industrie et pour la promotion des techniciens de notre pays - et, d'autre part, la dotation de décentralisation.

En ce qui concerne la formation des ingénieurs Decomps, comme on les appelle, lors d'une communication au conseil des ministres, le 26 septembre dernier, j'avais rappelé avec M. le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, les trois principes fondamentaux de cette action.

Tout d'abord, cette voie de formation devra s'appuyer très directement sur les entreprises, dans le cadre de l'alternance.

Ensuite, le financement devra être assuré conjointement par les entreprises et l'Etat.

Enfin, cette filière devra être une illustration moderne de ce que l'on appelait la promotion supérieure du travail.

En 1991, l'Etat consacrera 100 millions de francs à cette voie de formation. Ces crédits s'ajoutent, bien sûr, à ceux qui sont déjà consacrés au financement de formation d'ingénieurs, dans le cadre de filières classiques.

J'en viens à la dotation de décentralisation.

Vous savez l'intérêt que je porte, pour avoir été l'un des rapporteurs des projets de loi relatifs à la décentralisation, à cet aspect important de la politique de formation professionnelle qu'est l'intervention des régions.

Une progression de 8,6 p. 100 des moyens mis à la disposition des collectivités régionales est inscrite au projet de budget, par le biais de la dotation de décentralisation et des conséquences de la loi de juillet 1987 sur la rénovation de l'apprentissage. Ils atteignent 2 869,72 millions de francs, ce dont je me félicite.

Je veux aussi signaler qu'en première lecture, à l'Assemblée nationale, un amendement a permis de majorer de 100 millions de francs les crédits d'équipements destinés aux centres de formation d'apprentis, dans le secteur du B.T.P., le bâtiment et les travaux publics, et des métiers de bouche. Cette majoration confirme, comme l'a dit tout à l'heure M. Soisson, tout l'intérêt que le Gouvernement porte à ce mode de formation en alternance qu'est l'apprentissage, à l'essor duquel je sais que vous êtes attachés, à juste titre, mesdames, messieurs les sénateurs.

Tels sont les traits principaux de ce projet de budget pour 1991.

Le Gouvernement affirme de nouveau avec force la priorité nationale accordée à la formation professionnelle...

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

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. Je vous en prie.

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

M. Jean Chérioux. Monsieur le secrétaire d'Etat, j'ai écouté avec beaucoup d'attention votre exposé. Deux éléments m'ont frappé : d'une part, vous avez fait un constat d'échec s'agissant de nombreux jeunes amenés à recourir à la formation professionnelle, d'autre part, vous avez insisté sur votre souci d'économie, de contrôle, sur votre souhait d'éviter des gaspillages en matière de formation professionnelle. Je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point.

J'ai fait le rapprochement entre ces deux affirmations. En définitive, le meilleur moyen ne serait-il pas de mieux utiliser les crédits de l'éducation nationale par une meilleure formation des enfants et des jeunes lorsqu'ils relèvent de l'éducation nationale, plutôt que d'arriver à ces résultats piteux et de dépenser ensuite beaucoup d'argent ?

M. Gérard Delfau. Oh là là !

M. Jean Chérioux. J'en arrive à ma question : monsieur le secrétaire d'Etat, avez-vous les moyens suffisants, au moment où vous devez former ces jeunes, pour analyser les

raisons de l'échec ? Puisque, en matière de formation professionnelle, vous voyez ce qui ne va pas, pouvez-vous dire pourquoi cela ne va pas ? Cela permettait peut-être de régler, à la base, certains problèmes qui se posent dans l'éducation nationale.

Monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez un moyen d'analyse. Procédez-vous à cette analyse ? Si vous le faisiez, cela vous donnerait la possibilité de transmettre le résultat à votre collègue de l'éducation nationale.

M. Gérard Delfau. Oh là là !

M. Jean Chérioux. Ainsi, le ministère de l'éducation nationale, le secrétariat d'Etat à la formation professionnelle et le contribuable économiseraient beaucoup d'argent.

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

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. Je remercie M. Chérioux de son intervention, puisqu'il a bien voulu considérer que le présent projet de budget tentait de remédier à de nombreuses difficultés et qu'il s'en donnait les moyens. En effet, l'effort que nous engageons a bien pour objet d'essayer de donner, dans notre pays, une véritable deuxième chance à tous ceux qui n'ont pas pu ou pas su bénéficier de la première. Il serait en effet trop facile - vous en conviendrez avec moi - de rendre responsable le seul ministère de l'éducation nationale des difficultés que nous rencontrons les uns et les autres, s'agissant de la jeunesse. Si l'éducation nationale doit certes apporter des réponses essentielles, elle n'est cependant pas la seule, dans la société, à pouvoir le faire. Lui en laisser la seule responsabilité serait une erreur grave.

M. Marc Bœuf. Très bien !

M. Jean Chérioux. Vous pouvez l'aider en procédant à une analyse !

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. En ce sens, M. Jospin et moi-même travaillons la main dans la main.

M. Jean Chérioux. Tel était l'objet de ma question.

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. En effet, la loi d'orientation qui a été votée fixe le même objectif que la loi du 4 juillet, que votre assemblée a elle-même adoptée à l'unanimité, puisque notre objectif consiste à réfléchir non pas seulement sur le fait que 80 p. 100 d'une classe d'âge doivent parvenir au niveau du baccalauréat, mais aussi sur la manière de permettre à 100 p. 100 d'une classe d'âge d'obtenir une qualification reconnue débouchant sur un véritable métier.

Tel est l'objectif commun de M. Jospin et de moi-même, et c'est en ce sens qu'a été élaborée la politique de formation professionnelle en complément à la politique de l'éducation nationale du Gouvernement ; c'est bien pourquoi je souhaite, mesdames et messieurs les sénateurs, que vous approuviez ce projet de budget. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Maurice Blin, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le chômage vient de s'aggraver, en ce mois d'octobre, de 22 000 demandeurs d'emploi supplémentaires. Une tendance à l'augmentation du nombre des chômeurs est donc constatée ; elle ne peut que nous inquiéter.

Dans le même temps, le projet de budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle diminue, au moins en apparence, d'un peu plus de 10 p. 100, pour s'établir à 67,65 milliards de francs.

Ce contraste pourrait surprendre et même choquer. Mais je voudrais, par souci d'objectivité, vous décrire rapidement les conditions dans lesquelles ce projet de budget a été élaboré.

Il convient, tout d'abord, de ramener l'évolution des moyens dont il dispose à sa juste valeur. La comparaison des crédits entre les lois de finances initiales pour 1990 et 1991 doit en effet être corrigée de plusieurs mouvements de structure et des reports des crédits autorisés en 1991.

A cet égard, constatons trois modifications importantes.

Tout d'abord, les crédits destinés à financer les exonérations de charges sociales pour l'emploi et pour la formation des jeunes sont transférés du budget des charges communes au budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et abondés de 1 596 millions de francs, ce qui aboutit à l'apparition d'une masse financière de 5 500 millions de francs. Il y a là une logique certaine à rattacher ces mesures au budget de l'emploi, puisqu'il s'agit bien de financer des stages de formation. Je me félicite, pour ma part, de cette modification.

Par ailleurs, ce projet de budget prévoit l'arrivée à terme - vous l'avez signalé tout à l'heure, monsieur le ministre - de la participation de l'Etat à l'A.S.F., l'association pour la gestion de la structure financière, qui finance le coût de l'abaissement de l'âge de la retraite à soixante ans. Elle passe de 3,2 milliards de francs, en 1990, à 1 milliard de francs en 1991.

Enfin, la création d'une direction d'administration générale au ministère du travail conduit à transférer des crédits à partir du budget des services communs à hauteur de 230 millions de francs. Vous savez, monsieur le ministre, que, l'année dernière déjà, la commission des finances vous avait indiqué qu'elle appelait de ces vœux cette création. Il était grand temps de doter de moyens de gestion et d'encadrement le premier budget d'intervention de l'Etat, qui n'était pas jusqu'alors - il faut bien le dire - doté en proportion de ses responsabilités.

Une autre correction doit être apportée à la lecture du projet de loi de finances initial pour 1991, s'agissant du financement sur reports. Ces reports autorisés sont de 9,6 milliards de francs, dont 1,6 milliard de francs est consacré au plan pour l'emploi.

L'année dernière, la commission des finances, en examinant la situation financière du budget du travail et de l'emploi - elle avait d'ailleurs renouvelé cet examen en juin dernier - avait souhaité que les excédents des crédits accumulés depuis de nombreuses années soient annulés, afin que le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle s'établisse désormais sur des bases plus saines.

Cette démarche était en effet conforme à l'exercice du contrôle parlementaire sur les crédits. Ce n'est pas celle - je le regrette - qui a été retenue ; mais je reconnais très volontiers, monsieur le ministre, que la commission des finances et son rapporteur spécial ont été informés de façon complète sur la formation des reports de crédits - ils sont concentrés, je le souligne, sur cinq chapitres d'intervention du budget du travail - ainsi que sur leur utilisation dans le financement du projet de budget de 1991.

Par conséquent, si l'on corrige l'évolution des crédits des mouvements de structure et des reports autorisés, le projet de budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle augmente finalement très peu : environ 0,4 p. 100 en francs courants. Tel est le chiffre qui me paraît devoir être retenu.

A cette occasion, monsieur le ministre, j'abonderai dans votre sens : je crois, avec la commission des finances, que cet équilibre nouveau est manifestement trop strict, trop serré, et que si, pour notre malheur à tous, la conjoncture venait à se retourner au cours de la prochaine année, vous risqueriez de vous retrouver effectivement avec un manque évident de moyens. Je m'en suis d'ailleurs ouvert à M. le ministre délégué au budget, qui a bien voulu reconnaître, de son côté, qu'effectivement cette situation devrait sans doute être, le moment venu, améliorée.

Cette évolution s'accompagne d'une certaine rationalisation des actions, que je voudrais rapidement rappeler.

En premier lieu, les structures du ministère du travail sont renforcées. Une direction d'administration générale a été créée au mois de juillet 1990 et le budget des services communs au travail et à la santé, appelé à disparaître en 1992, diminue du fait des transferts opérés de 354 millions de francs, soit 14 p. 100 en 1991.

Cette distinction accrue entre deux ministères qu'aujourd'hui beaucoup de choses séparent me paraît la bienvenue et je me félicite de voir que le mouvement est maintenant irrévocablement engagé.

De même, quarante-cinq postes de cadres A sont créés dans les services extérieurs, dont les moyens de fonctionnement augmentent de plus de 240 millions de francs. C'est, là

aussi, un renforcement intéressant des structures indispensables pour des services qui ont de plus en plus de peine à maîtriser le volume et la qualité des interventions qui leur sont confiées.

J'ajouterai cependant qu'il ne suffit pas que des postes soient créés. Encore faut-il qu'ils soient honorés ! Je serais satisfait de savoir, sous six mois ou, au mieux, sous un an, monsieur le ministre, ce qu'il en aura été.

Le problème, à savoir l'extrême difficulté que la fonction publique a à assurer la couverture de ses besoins au sommet de la hiérarchie, on le connaît. Il est grave et il atteint toute la fonction publique. Mais c'est un problème plus vaste que nous aurons l'occasion d'évoquer à nouveau en d'autres temps.

Enfin, les moyens de l'Agence nationale pour l'emploi, l'A.N.P.E., sont augmentés de près de 438 millions de francs, ce qui traduit la poursuite du contrat de progrès signé en juillet 1990 entre l'Agence, le ministre délégué chargé du budget et le ministre du travail. Ces crédits s'élèveront à près de 3,9 milliards de francs l'an prochain, soit une augmentation de 48 p. 100 par rapport à 1988.

Cette formule du contrat de progrès nous paraît tout à fait intéressante. Elle a permis de recentrer l'Agence sur ses vraies tâches, qui sont la satisfaction des offres d'emploi des entreprises et l'orientation des chômeurs. Elle est aussi l'occasion d'évaluer de manière prévisionnelle les moyens alloués à l'Agence, ce qui devenait tout à fait indispensable. Monsieur le ministre, je souhaite seulement que cette évaluation soit accompagnée d'un véritable bilan annuel à partir du prochain exercice.

Il me semble cependant, après contact avec un certain nombre d'agences de province - c'est la réserve que je me permettrai d'émettre sur ce problème - qu'une ombre continue à peser sur cette réforme.

Cette ombre, c'est la rigidité du statut du personnel. Vous avez tenté de l'assouplir, mais insuffisamment, me semble-t-il. Inspiré de celui de la fonction publique, ce statut prive encore, et trop souvent, les chefs d'agence de la souplesse de gestion qui leur permettrait, comme ils le souhaitent souvent, de mieux reconnaître le mérite - compétences et zèle confondus - de leurs collaborateurs. Il faut les intéresser à leur travail. Tout le monde en convient, ce métier ne peut pas bien s'exercer sans une motivation profonde.

J'aurais d'ailleurs souhaité - permettez-moi de vous le dire, monsieur le ministre - que vous évoquiez lors de votre excellent exposé liminaire, et ce peut-être de façon plus précise, le phénomène de l'intéressement. Il dépasse de très loin le cadre de l'A.N.P.E., mais il constitue certainement l'un des leviers de l'efficacité et de la productivité de l'économie française. Il serait bon qu'on en fasse régulièrement le point.

La deuxième orientation positive du budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle est le recentrage des crédits d'intervention.

Vous l'avez dit, je le redis derrière vous parce que c'est tout à fait important, le poids respectif des dépenses passives, qui sont des dépenses d'indemnisation, et des dépenses actives, qui sont des dépenses de formation et d'insertion professionnelle, évolue tout à fait favorablement depuis maintenant deux ans. Les premières diminuent de 5,6 milliards de francs alors que les secondes augmentent de 2,7 milliards de francs. La proportion deux tiers/un tiers, ou à peu près, est donc renversée au bénéfice, cette fois-ci, des dépenses actives. Nous avons le droit et le devoir de nous en féliciter.

Il faut dire, monsieur le ministre, parce que c'est être objectif, que cette évolution est largement le fruit de l'amélioration de la conjoncture. Les actions de reclassement accompagnant les licenciements pour motif économique diminuent fortement : c'est le cas notamment des allocations spéciales du Fonds national de l'emploi, qui s'adressent aux travailleurs de plus de cinquante-cinq ans et pour lesquelles la dotation inscrite en 1991 diminue de 1,6 milliard de francs.

De même, les dépenses d'indemnisation sont en forte baisse : ainsi, les crédits du Fonds de solidarité destinés aux chômeurs ayant épuisé leurs droits aux Assedic régressent de 1,56 milliard de francs.

Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, je reconnais que ce recentrage des interventions est aussi le fait d'une démarche volontaire.

Ainsi, les crédits de formation professionnelle augmentent de 2 milliards de francs. De même, les actions d'insertion diminuent en volume pour gagner en qualité. Les travaux d'utilité collective, les T.U.C., et les programmes d'insertion locale, les P.I.L., ont fait place aux contrats emploi solidarité, qui sont plus valorisants et donc plus chers.

Je me félicite, à cet égard, que la compensation financière aux collectives utilisatrices de ces contrats ait pu être maintenue, voire augmentée en 1991. Je l'avais souhaité voilà un an. Mon appel a été entendu. C'est la condition - vous le savez encore mieux que moi - pour empêcher une chute des demandes de contrats emploi solidarité.

Enfin, j'ajouterai que les dotations affectées à l'apprentissage augmentent, de leur côté, de près de 23 p. 100. Elles ont doublé depuis 1988.

A m'entendre, mes chers collègues, vous pourriez penser que ce budget appelle un satisfecit. Effectivement, l'approbation l'emporte sur la critique. Toutefois, trois points méritent, me semble-t-il, d'être évoqués et nourrissent l'inquiétude de votre commission des finances.

Le premier tient à la situation de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, l'A.F.P.A.

La réforme de cette association est devenue une nécessité évidente. Je vous sais gré, monsieur le secrétaire d'Etat, d'avoir consacré, voilà peu, un long développement à ce sujet. Permettez-moi d'en dire un peu plus.

L'A.F.P.A., dont le statut a terriblement vieilli, doit d'abord se déconcentrer davantage et s'ouvrir plus largement sur les entreprises, alors qu'elle constitue aujourd'hui - avec le temps, la situation empire - un monde clos, fermé sur lui-même. Elle doit évoluer profondément pour répondre aux véritables besoins de formation du pays.

J'ai été sensible à la détermination du propos que vous avez tenu tout à l'heure. Nous vous jugerons sur pièces, monsieur le ministre. Il est de votre responsabilité d'agir et de la nôtre de vous suivre à la trace.

Cette réforme sera difficile, sachons-le bien, en raison du poids des traditions et des structures. Elle est cependant urgente et indispensable. Il vous faudra bousculer bien des situations établies et bien des droits acquis. Mais, très sincèrement, je crois qu'il faut aller fort et vite dans cette direction.

Je regrette simplement, mais nettement, qu'à l'heure où nous examinons ce budget le rapport de la mission d'audit de l'A.F.P.A., conduite par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales, n'ait pas pu être diffusé.

Ces considérations expliquent que la commission des finances propose aujourd'hui au Sénat un amendement de suppression de crédits de 312,79 millions de francs, qui correspond à la progression de la subvention de fonctionnement prévue dans ce budget.

Vous avez dit tout à l'heure qu'il n'était pas convenable de vous priver des moyens de mettre en œuvre cette réforme. Agissez d'abord, nous vous accorderons les moyens ensuite. Pour l'instant, vous jouissez du bénéfice du doute, mais, dans le doute, la commission des finances conseille au Sénat de s'abstenir. Il faut réformer l'institution avant que de la doter de moyens supplémentaires. Ne voyez là que notre volonté non pas de gêner votre action, mais, au contraire, de la soutenir de façon tout à fait significative.

Le second sujet de préoccupation de la commission des finances, qui est encore de votre compétence, monsieur le secrétaire d'Etat, est le crédit formation individualisé.

Certes, l'idée d'une deuxième chance offerte aux plus défavorisés pour acquérir une qualification minimale est généreuse et elle ne peut ni ne doit soulever d'objection de principe. Toutefois, me plaçant dans l'optique financière qu'il m'a été demandé de respecter, je constate que ce crédit formation est cher : plus de 7,5 milliards de francs l'an prochain, soit plus de 10 p. 100 du budget de l'emploi. Convenons-en, mes chers collègues, c'est considérable !

Quand on réalise que pour ce dispositif une administration parallèle - les 400 coordonnateurs qui exercent leurs compétences sur 375 zones - a été mise en place, et cela à l'heure où les moyens de fonctionnement des services extérieurs de la formation professionnelle sont renforcés, qu'aucune limitation formelle des durées de stage n'a été prescrite, que le

contrôle du dispositif par l'administration - j'ai pu le constater sur le terrain - reste au moins incertain, voir aléatoire, que l'accès à la qualification de niveau V est encore très loin aujourd'hui d'être une garantie d'accès à l'emploi, quand on réalise tout cela, une inquiétude légitime peut naître.

De plus, il existe un véritable risque de dérive de ce dispositif - je le dis à regret, mais je suis obligé de le constater - vers une sorte de revenu minimum d'insertion *bis*, sans qu'on puisse, bien sûr, reprocher au public visé, qui est certainement en situation difficile, une telle tendance, une telle dérive.

J'attire donc votre attention, monsieur le secrétaire d'Etat, sur la nécessité de contrôler étroitement la mise en œuvre du crédit formation et de ne pas, s'il le faut, changer de cap ou rectifier profondément ce dispositif si cette mesure, dont le poids financier est si lourd, ne se révélait pas conforme à votre attente.

Enfin - vous l'avez déjà évoqué, monsieur le ministre, mais j'y reviens - nous attendons avec intérêt le résultat de la concertation engagée avec les partenaires sociaux sur l'actualisation, annoncée pour l'an prochain, de la loi relative à la formation professionnelle. Notre système de formation professionnelle aura alors vingt ans.

Largement financé et contrôlé par l'Etat, ce système date. La structure centralisée - à cet égard, l'exemple de l'A.F.P.A. est tout à fait éloquent - pose problème aujourd'hui. Il conviendrait, dans le cadre de la rénovation du secteur public, de renforcer le mouvement non seulement de décentralisation, mais aussi de déconcentration pour permettre, en allant, si j'ose dire, davantage sur le terrain, de coller plus aux réalités et de se rapprocher de l'efficacité atteinte par les pays voisins.

Le handicap que constitue l'inadaptation chronique entre formation et emploi est, en France, plus grave qu'ailleurs. Ce n'est pas seulement une affaire de crédits et de moyens. Monsieur le ministre, le fait que les crédits accumulés au cours des dernières années n'ont pu être consommés en est la preuve. C'est un problème de structures. Elles sont en effet, à revoir de fond en comble.

C'est sur cette volonté de rénovation que vous serez jugés, messieurs les ministres. Monsieur le ministre votre déclaration de tout à l'heure m'a paru souligner la conviction qui était la vôtre de vous engager hardiment dans cette direction, j'en prends acte bien volontiers.

De même, monsieur le secrétaire d'Etat, vous avez évoqué les travaux d'une commission de l'évaluation. Je vous donne donc rendez-vous au cours des mois prochains, à mi-année ou dans un an, pour faire le point, d'abord de la réforme de l'A.F.P.A. et, ensuite, du résultat des négociations engagées pour l'actualisation, la rénovation, la mise à jour de la loi sur la formation professionnelle, qui reste marquée par une tradition française de centralisme, laquelle nous nuit gravement et depuis longtemps.

Mes chers collègues, telles sont les observations que votre commission des finances souhaitait faire sur le budget du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et des services communs. Elle vous en propose l'adoption sous réserve d'un amendement qui est relatif à l'A.F.P.A., amendement qui vous a été présenté et dont je me suis permis de vous rappeler l'esprit. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (Travail et emploi). Vous n'êtes pas, monsieur le ministre, dans une situation très confortable. Le chômage croît depuis des mois, et l'année même où la conjoncture économique se ralentit, en raison des événements du Golfe et d'un environnement international déprimé, vous nous présentez un budget qui stagne : il accuse une hausse de 0,4 p. 100 en francs courants. Et encore, cette stagnation n'est réalisée qu'au prix de reports de crédits non consommés les années précédentes, pour un montant de 9 600 millions de francs.

Cela vous permet, soit dit entre parenthèses, de réaliser cet apurement souhaité, depuis quelque temps déjà, par la commission des affaires sociales.

Etait-ce bien le moment d'opérer une telle réduction de crédits - car il s'agit de cela - avec une inflation de 3,8 p. 100, alors que le chômage a à peine régressé au cours de la récente période de croissance, et qu'il repart à la hausse en septembre et en octobre, sans que l'on sache encore s'il s'agit d'un renversement de tendance ou d'un accident passager ?

Malheureusement, la presse regorge d'annonces de réductions d'effectifs au sein de grands groupes, ce qui ne peut nous inciter à l'optimisme. Les chefs d'entreprise ne sont guère optimistes non plus, si l'on en croit l'enquête mensuelle de l'I.N.S.E.E. selon laquelle on peut craindre une tendance dépressive de l'activité jusqu'au printemps.

Ce qui inquiète la commission des affaires sociales, monsieur le ministre, ce n'est pas tant la réduction de vos crédits que la discordance profonde qui existe entre la politique de l'emploi que vous menez et les minces résultats que vous obtenez.

La réduction des crédits n'est pas votre seul fait, monsieur le ministre. Elle dépend aussi des arbitrages budgétaires. Elle peut s'expliquer également par le souci de ne pas prévoir des crédits qui ne seraient pas consommés. Je vous rappelle que ce fut largement le cas les années passées.

Comme cela a déjà été dit, votre budget s'élève à 76 164 millions ; il est le deuxième budget civil de l'Etat et le premier au titre des interventions.

Les résultats obtenus avec un budget aussi important ne sont pas bons. Vous vous trouvez là, monsieur le ministre, devant une grave difficulté : comment expliquer que votre politique de l'emploi, qui, en première analyse, nous paraît correcte puisqu'elle repose sur une étude du marché de l'emploi et des évolutions économiques, ne permette pas de réduire sensiblement le nombre de chômeurs et place ainsi la France parmi les pays européens les moins performants en ce domaine, alors que, jusqu'à présent, la croissance a été bonne - 3,5 p. 100 - et que la population active n'augmente que très modérément, trop modérément même, soit de 0,5 p. 100 au cours des deux dernières années ?

C'est cette question que je voudrais développer devant vous, mes chers collègues.

Votre analyse de la situation de l'emploi et des évolutions économiques et sociales semble bonne. Les mesures que vous proposez, monsieur le ministre, nous paraissent, à quelques divergences près, adaptées.

Ainsi, pour créer des emplois, vous proposez des mesures d'incitation qui concernent les entreprises individuelles et les petites et moyennes entreprises.

Effectivement, c'est ce domaine, notamment dans le secteur tertiaire, qui est le plus porteur en termes de créations d'emplois. Ainsi, 190 000 emplois ont été créés annuellement depuis trois ans dans le tertiaire, contre 35 000 dans l'industrie.

Les effectifs dans le tertiaire sont trois fois plus importants que les effectifs industriels, et cette situation est appelée à se développer. Que la croissance se poursuive au rythme actuel - ce qui est peu probable - ou qu'elle diminue, la structure de l'emploi dans les années à venir ne subira pas de modifications notables : elle continuera à évoluer vers le tertiaire, dans le cadre d'une économie de services aux ménages et aux entreprises, parce que les modes de vie des Français réclameront toujours plus de prestations de santé, de loisir, de communication, d'hôtellerie et de sécurité.

A contrario, les industries, qu'il ne s'agit pas de négliger, car elles « tirent » l'économie de services, se moderniseront et s'automatiseront toujours plus pour résister à la concurrence et aux difficultés de la conjoncture. Elles seront donc moins créatrices d'emplois. Pour l'instant, elles ont plutôt tendance à licencier.

De même, constatant que la demande d'emplois est à majorité féminine, vous proposez des mesures d'assouplissement du travail qui intéressent surtout les femmes. Mais, sur ce point, la commission des affaires sociales se montre plus réticente. J'y reviendrai.

Enfin, constatant qu'un nombre important d'offres d'emplois - plus de 17 p. 100 - n'est pas satisfait, que 45 p. 100 des entreprises disent éprouver des difficultés de recrutement et qu'il existe une profonde inadéquation entre les offres et les demandes, faute en grande partie d'une réelle qualifica-

tion des demandeurs d'emploi, vous proposez des mesures en faveur de la formation professionnelle, sur lesquelles reviendra notre collègue M. Malelain. Là encore, nous approuvons votre analyse.

Quelles sont, plus précisément en ce qui concerne le travail et l'emploi, les mesures que vous nous proposez et qui s'inscrivent dans votre politique, monsieur le ministre ?

Si l'on s'en tient aux seuls crédits consacrés au travail et à l'emploi, on ne peut que constater une baisse de 20 p. 100, malgré le report de 3 500 millions de francs non consommés les années précédentes. Cette situation est inquiétante dans la conjoncture actuelle. Vous répondez qu'il s'agit d'une opération « vérité », autrement dit d'un ajustement aux besoins, plusieurs actions n'ayant pas rencontré le succès escompté. J'en accepte l'augure, cela révèle néanmoins une certaine inadéquation des mesures aux besoins, et un défaut d'analyse que le présent budget va, nous l'espérons, corriger.

Pour éviter cette inadéquation, pour vous rapprocher du terrain, des bassins d'emploi, vous proposez cette année un renforcement des moyens de l'administration, dont les crédits progressent de 23,25 p. 100 avec 1 558 millions de francs, ce qui vous permet d'étouffer l'encadrement de votre ministère, de restructurer vos services en créant une direction générale propre à votre ministère et - c'est un travers que j'avais déjà relevé l'année dernière - de renforcer les services de statistiques et d'études, avec toutefois le souci louable de déconcentrer vos moyens.

Mais, pour coller à la réalité, la mesure la plus attendue concerne la réorganisation de l'agence nationale pour l'emploi, sur laquelle nous vous avions longuement interrogé l'année dernière, monsieur le ministre.

A la suite du rapport conjoint de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances, un projet de rénovation a été mis au point. Un contrat de progrès signé pour trois ans, entre l'Etat et l'A.N.P.E., accompagné de la renégociation du statut du personnel, devrait permettre d'atteindre une plus grande efficacité dans tous les domaines et, principalement, en direction des demandeurs d'emploi, dont l'accueil sera amélioré, mais aussi en direction des entreprises. Des crédits en hausse de 12 p. 100 et un budget de 3 859 millions de francs devraient faciliter la mise en œuvre du contrat. C'est beaucoup ! C'est bien !

Dans le cadre du contrat de progrès, le programme d'activité de l'A.N.P.E. pour 1991 vise à favoriser la satisfaction du plus grand nombre d'offres d'emplois dans les délais les plus brefs. Afin d'éviter tout risque d'exclusion, le contrat prévoit aussi d'apporter un appui précoce aux personnes à la recherche d'un emploi ou d'une formation. C'est bien le moins, me semble-t-il.

Ces objectifs doivent désormais être précisés en fonction d'indicateurs de résultats et de moyens, dans une perspective de déconcentration, au niveau du bassin d'emploi et de l'équipe locale.

En 1991 sera mené, sur le plan régional, un travail de planification pour la mise en œuvre du plan de développement de l'établissement et de la charte des usagers.

Plus de rigueur, des objectifs précis permettant une évaluation des résultats et un meilleur accueil des demandeurs d'emploi et des entreprises, voilà ce qui caractérise cette réforme.

Il est naturellement trop tôt pour se prononcer sur son efficacité, mais je suis heureux de constater que le Sénat a été entendu alors que, l'an passé, vous n'aviez pas voulu vous rendre à ses raisons.

Si les moyens des services augmentent, les crédits d'inter-vention baissent de 14,7 p. 100 avec 33 778 millions de francs. Cette baisse semble traduire un palier dans votre politique.

Aux termes de ce troisième plan, dans le domaine du traitement social ou du traitement économique du chômage, vous ne proposez plus de mesures nouvelles, mais vous reprenez les mesures existantes pour les renforcer, les améliorer, les étendre ou les réorienter, avec le souci affiché de créer des emplois.

Après vous être intéressé aux jeunes chômeurs, vous avez cherché à réinsérer les chômeurs de longue durée et, aujourd'hui, vous vous penchez sur les petites et moyennes entreprises, qui constituent un remarquable réservoir.

Je n'analyserai pas ces mesures déjà évoquées à cette tribune et dont vous trouverez le détail dans l'avis de la commission des affaires sociales. Je me bornerai à les rappeler, non sans avoir souligné votre souci de transformer les dépenses passives - les préretraites, par exemple, qui ont le grave inconvénient d'être coûteuses - en dépenses actives à effet immédiat - les aides à l'embauche, par exemple - ou à effet différé - la formation professionnelle.

Ainsi, en trois plans pour l'emploi, vous instruisant de l'expérience de vos prédécesseurs à ce poste, monsieur le ministre, vous avez mis en place les contrats emploi solidarité et les contrats de retour à l'emploi.

Les premiers remplacent les travaux d'utilité collective, les programmes d'insertion locale et les activités d'intérêt général proposées dans le cadre du R.M.I., depuis janvier 1990.

Les seconds, renouvelés en début d'année, sont destinés à favoriser la réinsertion des chômeurs de longue durée ; ils sont étendus aujourd'hui aux handicapés.

Vous avez également pris des mesures en faveur de la création d'entreprises par des chômeurs, mesures étendues aux femmes cette année.

Vous souhaitez renforcer les structures d'insertion - associations intermédiaires et entreprises d'insertion - de même que les moyens d'information et d'accueil des publics en difficulté d'insertion. Je veux parler des missions locales, des maisons de la formation et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation, les P.A.I.O.

Le troisième plan pour l'emploi met l'accent sur l'allègement du coût du travail et le soutien à l'investissement des entreprises. Vous projetez de reconduire les exonérations des cotisations sociales pour l'embauche d'un salarié. Dans la continuité de ce qui a été fait avec le déflafonnement et la réduction du taux des versements d'allocations familiales et d'accidents du travail, vous vous attaquez au versement transport.

Sur le déflafonnement, je dois dire que, si la mesure est efficace pour les entreprises de main-d'œuvre, elle l'est beaucoup moins pour celles qui œuvrent dans la haute technologie. J'avais déjà signalé cet effet pervers d'alourdissement des charges, l'an dernier.

Pour ce qui concerne le versement transport, je ne connais pas le moment que votre effet d'annonce. Je n'ai rien trouvé dans les débats de l'Assemblée nationale. *A fortiori*, il n'existe aucune disposition législative allant dans cette direction.

Enfin, vous allégez l'impôt sur les sociétés pour les bénéfices réinvestis, c'est l'objet de l'article 3 du projet de loi de finances. D'autres mesures, qui ne relèvent pas toutes de la loi, visent à favoriser le financement des P.M.E.

Par ailleurs, toujours dans l'espoir de créer des postes, vous assouplissez certaines règles, en ce qui concerne notamment l'aménagement des rythmes de travail favorable au travail féminin et les licenciements. Vous le faites avec un bonheur inégal car ces assouplissements, qui ne sont pas sans contreparties, finissent par compliquer à souhait la législation, au point de rendre les mesures prises difficilement applicables.

Enfin, vous renvoyez à la négociation collective un certain nombre de vos projets, ce qui ne saurait être critiqué, dans la mesure où les partenaires sociaux sont les premiers intéressés. Je citerai à titre d'exemple la modernisation négociée, la représentation des salariés dans les P.M.E. ou les bas salaires. Vous espérez ainsi créer sinon un environnement favorable à l'emploi, du moins un climat moins lourd qu'il ne l'est dans la fonction publique !

Je n'irai pas plus loin dans la présentation de ces mesures car certaines d'entre elles seront étudiées prochainement, lors de l'examen de la traduction législative du plan emploi.

Le moment est venu, monsieur le ministre, d'esquisser le bilan de votre politique. Vous allez me dire qu'il faut du temps pour mettre en œuvre toutes ces dispositions, et surtout pour en connaître l'efficacité. Certes, mais nous ne partons pas de rien et un certain nombre de milliards a déjà été dépensé, ce qui, à tout le moins, mérite examen.

Or, que constatons-nous ? Que malgré une analyse correcte de la situation du marché du travail et de ses dysfonctionnements, malgré une politique qui présente d'incontestables aspects positifs, vous ne parvenez pas à entamer le chômage, et ce, alors même que la croissance de la population active,

je l'ai déjà dit, reste faible depuis de nombreuses années : 0,1 p. 100 en 1987, 0,5 p. 100 en 1988 et 1989. Je rappelle qu'elle est légèrement supérieure en République fédérale d'Allemagne, du double en Grande-Bretagne, trois ou quatre fois supérieure aux Etats-Unis et au Japon. Vous n'avez donc pas à résorber un excédent important.

Cependant, en un an, le chômage n'a diminué en France que de 1,7 p. 100 en données corrigées des variations saisonnières. Cela correspond à 44 100 demandeurs d'emploi. Depuis deux ans, le taux de chômage par rapport à la population active reste stable, à 8,9 p. 100, presque un point au-dessus de la moyenne de nos partenaires européens.

En outre, en septembre dernier, le nombre des demandeurs d'emploi est reparti à la hausse - 0,4 p. 100 - passant à nouveau au-dessus de 2 500 000 chômeurs. Certes, on ne peut encore parler de renversement de tendance, mais cela rend à tout le moins sceptique sur les mesures que vous avez prises.

Cette légère dégradation de l'emploi risque de s'accroître dans les mois à venir. La presse de cette semaine fait état, hélas ! d'une aggravation de 0,9 p. 100 en octobre dernier. C'est le chiffre le plus mauvais depuis un an.

Ce manque d'efficacité des plans emplois, surtout sous leur forme « traitement économique du chômage », est encore plus inquiétant si l'on compare la faible diminution du chômage au taux de croissance de l'économie.

Ainsi, avec un taux de croissance moyen de 2,1 p. 100 entre 1974 et 1988, l'emploi n'a pas augmenté, tandis qu'aux Etats-Unis, avec un taux de croissance de 2,7 p. 100, les emplois augmentaient de 2 p. 100. En 1988, avec un taux de croissance de 3,4 p. 100, les emplois n'ont augmenté que de 0,8 p. 100, alors qu'en Grande-Bretagne, avec un taux de croissance de 3,5 p. 100, l'emploi augmentait de 3,2 p. 100. En France, la croissance économique ne se répercute qu'avec retard et imparfaitement sur la création d'emplois, qu'il y ait des plans ou non. Tous vos prédécesseurs, monsieur le ministre, ont été confrontés à cette difficulté, vous ne l'ignorez pas.

Vos services, monsieur le ministre, nous livrent parfois des études, et je les en remercie.

Je voudrais m'arrêter sur l'une d'elles intitulée « Quinze ans de politique de l'emploi ». Elle tend à démontrer - si j'ai bien compris - que le traitement social du chômage, c'est-à-dire les mesures qui visent à réduire la population active par le biais des préretraites, des stages et de la formation, est beaucoup plus performant que le traitement économique. Celui-ci, je le rappelle, vise à stimuler l'emploi par la réduction du coût du travail au moyen d'exonérations et d'allègements de charges. Ainsi, 50 milliards de francs d'allègements de cotisations sociales - le coût de la politique de l'emploi de 1988 - ne permettraient la création que de seulement 200 000 emplois sur cinq ans et ne diminueraient le nombre de demandeurs d'emploi, toujours sur cinq ans, que de 100 000. A titre de comparaison, disons que le traitement social permet d'éviter, chaque année, de 200 000 à 300 000 chômeurs.

Ce manque d'efficacité du traitement économique, tel qu'il ressort des simulations macro-économiques effectuées par vos services, monsieur le ministre, peut être expliqué de plusieurs façons. C'est ainsi que l'on constate que la productivité en France, comme en R.F.A. d'ailleurs, augmente au même rythme que la croissance : dès lors, celle-ci ne crée pas d'emplois.

Sans doute les entreprises disposaient-elles de réserves de productivité, ce qui prouve que notre outil avait vieilli dans ses méthodes et dans la finalité de ses investissements. Sans doute également les entreprises ont-elles profité de la croissance pour assainir leur situation financière, se moderniser et rattraper un retard d'investissements. Or cela ne pouvait se faire qu'au détriment de la création d'emplois.

Alors, tout naturellement, la commission des affaires sociales s'est interrogée sur l'efficacité des mesures prises dans le cadre des plans pour l'emploi déjà adoptés et sur celle du troisième plan.

Les aides à l'investissement et les allègements de charges sont-ils la meilleure solution pour créer des emplois ? Oui, sans doute, pour les employeurs individuels et les P.M.E. ; mais, pour les plus grosses entreprises, l'effet est douteux.

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause l'opportunité de ces mesures d'allègement des charges, politique nécessaire du point de vue de la compétitivité économique et de l'harmoni-

sation européenne. Mais faut-il les inscrire au bilan de la lutte contre le chômage et les mentionner au titre d'un plan pour l'emploi ? On peut s'interroger, quand on sait que les investissements sont encore loin d'être ce qu'ils devraient être et que les entreprises préfèrent se moderniser plutôt que d'embaucher, voire licencier pour se restructurer.

Par ailleurs, les aides à la création d'emplois, quand elles ont un effet positif, ne substituent-elles pas des emplois aidés à des emplois qui auraient, de toute façon, été créés ? Un doute existe donc sur l'efficacité du traitement économique du chômage.

Même si les aides économiques peuvent apparaître plus « morales », moins dégradantes pour l'homme que les aides sociales, elles ont mis en cessation d'activité un nombre important de travailleurs qui n'y étaient pas préparés. L'aide économique enrichit souvent la technologie d'une entreprise, c'est vrai, alors que l'aide sociale, au contraire, lui fait perdre un potentiel de connaissances et de savoir-faire et appauvrit donc son capital humain.

Quant à la négociation collective, que vous encouragez, sans doute à juste raison, dans certaines branches, monsieur le ministre, ne craignez-vous pas qu'elle ne rigidifie encore davantage le marché de l'emploi, ou qu'elle ne vous entraîne dans un processus inflationniste qui freinera encore plus sûrement l'embauche ?

Pour tenter d'expliquer ce qu'il faut bien appeler l'échec - même s'il est relatif - des plans d'emploi, je dois maintenant aborder l'inflation des dispositions législatives nouvelles introduites dans le code du travail.

Je sais bien que vous essayez de ne pas bouleverser le droit à l'occasion de chaque plan pour l'emploi, que vous tentez même de le simplifier, voire que vous proposez des mesures, comme le guichet unique, qui devraient faciliter la tâche des entreprises et simplifier les procédures. Je vous soutiens sur ce point.

Ne voit-on pas, cependant, des mesures s'annuler réciproquement - allègements ici, accroissement de charges là - avec un bilan nul en créations d'emplois ? C'est le cas du déplafonnement des versements d'allocations familiales...

Pensez-vous réellement, monsieur le ministre, que les mesures d'aménagement du temps, comme le temps partiel, sont créatrices d'emplois ? Ne seraient-elles pas plutôt la source de complications administratives considérables pour les P.M.E., celles-là mêmes sur qui vous comptez, à juste raison, pour créer des emplois ?

Le code du travail dans son ensemble n'est-il pas devenu, au fil des ans, un frein à l'embauche ? Je n'en prône évidemment pas l'abandon, mais, face à l'échec des mesures qu'on y incorpore année après année, plan après plan, le moment ne serait-il pas venu de faire une pause, de dresser un bilan de ce qui va et de ce qui ne va pas, de comptabiliser les emplois véritablement créés par toutes ces mesures et ne pas amalgamer le nombre d'emplois espérés ou attendus avec le nombre d'emplois véritablement induits ?

Ne pourrait-on pas rechercher quelle mesure est efficace, quelle mesure ne l'est pas, et dire les choses comme elles sont : qu'une aide à l'investissement est une aide à l'investissement, même si elle crée des emplois à terme, même si, à terme, c'est-à-dire quand l'outil aura été modernisé, l'investissement et la croissance auront un effet conjugué et qu'ils seront, tous deux, créateurs d'emplois ?

L'étude que j'ai citée il y a un instant conclut à la possibilité de réorienter la politique de l'emploi vers une gestion économique pour accompagner une évolution favorable de la croissance - ce qui risque de ne plus être le cas - et la perspective d'une baisse spontanée du chômage, ce qui, hélas ! n'est pas le cas.

Ces deux conditions n'étant pas remplies, la réorientation de votre politique vers le traitement économique n'est-elle pas prématurée, monsieur le ministre ?

Pourrez-vous, par ailleurs, assumer avec efficacité une politique de gestion sociale, qui seule répond aux situations d'urgence, si l'emploi venait brusquement à se dégrader ?

Telles sont, monsieur le ministre, les questions que se pose la commission des affaires sociales, dont je ne suis que le rapporteur. Comme elle ne juge pas votre politique fondamentalement mauvaise ou inadaptée - mais qu'elle constate néanmoins sa relative inefficacité - elle s'en remet à la sagesse du Sénat.

La commission espère qu'une réflexion, une prise de conscience à la fois des pouvoirs publics et des entreprises, de qui dépend en dernier ressort l'emploi, permettra de très vite débloquer la situation et de mordre enfin sur le chômage.

Avant de quitter cette tribune, je voudrais vous interroger, monsieur le ministre, sur une question grave : les accidents du travail. Ceux-ci ont régulièrement diminué entre 1974 et 1987. Depuis, ils recommencent à augmenter : on déplore 1 112 morts en 1988, soit une augmentation de plus de 10 p. 100 par rapport à 1987, tandis que le taux de gravité des accidents non mortels augmente de presque 9 p. 100.

On assiste, semble-t-il, à un élargissement des secteurs touchés par les accidents : aux secteurs hélas traditionnels du bâtiment et de l'agriculture, s'ajoutent les industries mécaniques, voire la recherche médicale et la biologie.

Cette augmentation du nombre des accidents du travail est peut-être due à une reprise de la croissance dans certains secteurs mal préparés. Cela peut d'ailleurs se déduire du taux de fréquence des accidents, beaucoup plus important chez les intérimaires que chez les salariés à contrat à durée indéterminée. Cette recrudescence mérite que l'on porte une nouvelle attention à la sécurité et à la prévention.

Pouvez-vous nous dire, monsieur le ministre, ce que compte faire le Gouvernement pour limiter cette recrudescence et éviter qu'elle ne se transforme en une véritable inversion de tendance ?

Envisagez-vous, par ailleurs, d'améliorer la réparation et l'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles, comme le réclament les organismes d'accidentés du travail, ce qui irait dans le sens d'une harmonisation européenne puisque des textes sont en préparation ?

Voilà, monsieur le ministre, ce que je voulais vous demander, au nom de la commission des affaires sociales, au terme de mon intervention. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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, mes chers collègues, il est difficile d'appréhender avec précision le montant des crédits dont va disposer la formation professionnelle en 1991.

Si l'on s'en tenait au fascicule budgétaire, on noterait une baisse de l'ordre de 10 p. 100, mais nous savons que les dotations inscrites dans le « bleu » devraient être majorées de 5 500 millions de francs de reports de crédits.

D'emblée, le budget de la formation professionnelle se caractérise ainsi par l'importance des reports de crédits non consommés, ce qui n'est pas vraiment satisfaisant, dans la mesure où l'on peut en déduire qu'une part importante des actions envisagées n'a pas été réalisée.

Les causes en sont multiples : baisse importante d'anciennes formules, montée en puissance plus lente que prévu du crédit formation et autres formules nouvelles, retards dans la notification des crédits dus à une gestion trop centralisée et saturation des délégations régionales à la formation professionnelle.

Au total, compte tenu des reports escomptés, les crédits de la formation professionnelle s'établiraient à 32 milliards de francs, en hausse d'un peu plus de 3 p. 100.

À l'intérieur de cette masse, la part des actions de formation proprement dites s'accroît pour atteindre 80 p. 100 du total, en hausse de 7 p. 100, au détriment de mesures d'insertion relevant davantage du traitement social du chômage, en baisse de 15 p. 100. Cette évolution va dans la bonne direction, et nous l'approuvons.

Si l'on considère maintenant l'enveloppe globale de la formation professionnelle, qui regroupe les crédits consacrés à cette action par l'ensemble des ministères, on constate que celle-ci s'élève à 39 231 millions de francs pour 1991, soit une hausse de l'ordre de 8 p. 100.

Pour mesurer l'impact de la formation professionnelle, il n'est pas inutile de se reporter au bilan des actions de formation en 1989, tel qu'on peut l'établir à partir des données de l'annexe jaune.

Ce bilan peut se résumer ainsi : en 1989, 4 600 000 personnes, soit un actif sur quatre, ont participé à des actions de formation continue - hors fonction publique - ce qui représente 690 millions d'heures, soit une moyenne de 150 heures par personne en formation.

Les dépenses correspondantes se sont élevées à plus de 57 milliards de francs, soit 18,8 milliards de francs, ou 33 p. 100 environ, pour l'Etat - hors dotation de décentralisation et exonération de charges sociales - 3,4 milliards, ou 6 p. 100, pour les régions, près de 35 milliards de francs, ou 60 p. 100, pour les entreprises, et 0,8 milliard de francs pour l'U.N.E.D.I.C.

Mais revenons aux perspectives pour 1991.

Constatant que le nombre de demandeurs d'emploi demeure élevé alors que de nombreuses entreprises, en particulier petites et moyennes, se plaignent de ne pouvoir trouver la main-d'œuvre qualifiée dont elles ont besoin, le troisième plan pour l'emploi vise à remédier à ce dysfonctionnement du marché du travail, en aidant les entreprises à résoudre leurs difficultés de recrutement.

À cet effet, diverses mesures sont proposées.

Premièrement, les moyens de l'administration seront réorganisés et augmentés. C'est ainsi que les crédits de fonctionnement des délégations régionales à la formation professionnelle progressent de 26 p. 100. Pour simplifier la mise en œuvre des aides à l'emploi et à la formation, un guichet unique départemental sera désormais l'interlocuteur des entreprises. Les directions départementales du travail et de l'emploi en seront le support. Encore est-il indispensable que celles-ci soient dotées de moyens matériels et de moyens en personnel leur permettant de faire face à ces tâches nouvelles. Je me permets, monsieur le ministre, d'insister sur ce point.

Deuxièmement, une aide à l'identification des pénuries de main-d'œuvre est instituée sous la forme d'un programme de diagnostic-action, à mettre en œuvre dans cinquante bassins d'emploi où les problèmes de recrutement revêtent une acuité particulière.

Troisièmement, la réforme de l'A.F.P.A., tant attendue et réclamée, devrait enfin entrer dans une phase concrète, pour aboutir à l'établissement d'un contrat d'objectif. Je ne m'étendrai pas sur ce sujet qu'a largement évoqué le rapporteur spécial, M. Maurice Blin. Je préciserai simplement que la commission des affaires sociales, dans sa majorité, a approuvé la position de la commission des finances, dont elle vous demande d'adopter la proposition de réduction des crédits. Ce faisant, nous n'entendons pas entraver le fonctionnement de l'A.F.P.A., mais nous voulons marquer notre détermination de voir enfin cette grande institution retrouver un nouveau dynamisme et une efficacité indiscutable.

Quatrièmement, les stages d'accès à l'emploi doivent permettre l'embauche immédiate par l'adaptation des compétences : 50 000 places sont prévues, pour un coût de 257 millions de francs en année pleine. Ces stages remplacent les stages de mise à niveau et les conventions de formation du fonds national de l'emploi.

Cinquièmement, des aides à la mobilité géographique des demandeurs d'emploi et au placement des stagiaires en fin de stage seront mises en place : 134 millions de francs sont prévus à cet effet.

Un autre aspect de la politique de formation professionnelle concerne les mesures d'encouragement aux P.M.E. en matière de formation. Il faut en effet rappeler que, si le taux moyen de la participation des employeurs à l'effort de formation ne cesse de s'élever chaque année pour atteindre 2,97 p. 100 en 1989, cette moyenne recouvre en fait une grande dispersion des taux réels par entreprise. Ceux-ci croissent avec la taille des entreprises et vont de 1,34 p. 100 pour les entreprises de 10 à 19 salariés à 4,68 p. 100 pour les entreprises de plus de 2 000 salariés.

De même, les chances d'accès à la formation pour un salarié augmentent à la fois avec la taille de l'entreprise et le niveau de qualification.

Les dispositions prises en faveur des P.M.E. dans le troisième plan pour l'emploi devraient permettre de faire évoluer cette situation.

Je les cite simplement pour mémoire : le crédit d'impôt formation, pour lequel un nouveau droit d'option est ouvert par l'article 67 du projet de loi de finances, et la participation de l'Etat au coût supporté par les P.M.E. pour le remplacement d'un salarié parti en formation.

Ces mesures sont positives et nous les approuvons.

J'en arrive à un dispositif majeur, celui qui met en œuvre le droit à la qualification, reconnu par la loi du 4 juillet 1990 : le crédit formation individualisé.

Il s'agit d'une procédure maintenant bien connue qui, dans un premier temps, ne concernait que les jeunes et devait assurer leur insertion sociale et professionnelle par l'obtention d'une qualification minimale de niveau V, susceptible de déboucher sur un emploi stable.

Cette formation individualisée s'appuie sur des réseaux de correspondants locaux, rassemblés en groupes opérationnels de zone, sous la conduite d'un coordonnateur. Il existe, comme l'a dit M. le rapporteur spécial, 400 coordonnateurs pour 375 zones ou bassins d'emploi. Quelque 110 000 jeunes, en général de très faible niveau, ont intégré jusqu'à présent la filière du crédit formation individualisé.

Celui-ci est désormais étendu aux adultes, salariés et demandeurs d'emploi. Pour 1991, l'objectif est fixé à 200 000 entrées en crédit formation : 125 000 jeunes et 75 000 adultes, dont 25 000 chômeurs de longue durée, pour un coût de 7 576 millions de francs.

Il faut noter que les salariés pourront bénéficier du crédit formation dans le cadre du congé individuel de formation, dont les ressources sont sensiblement augmentées, tant par la contribution des employeurs que par la dotation de l'Etat.

On constate ainsi que les sommes inscrites au crédit formation individualisé sont considérables ; la commission des affaires sociales s'est inquiétée de la lourdeur du dispositif. Le risque est grand de voir ces crédits soit dépensés en pure perte soit non engagés. Seule une réelle déconcentration, au plus près des bassins d'emploi, permettra d'éviter une dérive vers des stages qui ne seraient pas en relation avec les besoins des entreprises.

Si le crédit formation individualisé devient l'instrument privilégié de formation, d'autres dispositifs plus spécifiques subsistent, qui bénéficient de redéploiements de crédits : stages pour les jeunes après examen de dossier en permanence d'accueil, d'information et d'orientation - P.A.I.O. - et missions locales, actions en faveur des adultes, dont les formules habituelles du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale et les contrats de retour à l'emploi, se trouvent améliorés dans le détail.

En rappelant l'aide des régions à la formation professionnelle, je m'arrêterai un instant sur l'apprentissage. Malgré quelques progrès, cette filière de formation en alternance, dont les crédits augmentent de façon satisfaisante, n'a pas connu le développement que la loi du 23 juillet 1987 permettait d'escompter.

Certes, les contrats de qualification, plus rémunérateurs pour le jeune comme pour le formateur, créent une concurrence indispensable. Mais nous pensons qu'il manque une réelle volonté, chez certains intervenants et prescripteurs, de promouvoir l'apprentissage. Il faut faire évoluer les mentalités.

La commission des affaires sociales souhaite donc qu'une nouvelle réflexion soit menée à ce sujet, réflexion élargie qui viserait à réhabiliter l'enseignement professionnel dans son ensemble, spécialement l'enseignement en alternance. Je n'insiste pas : chacun est bien conscient de cette nécessité.

En conclusion, la commission des affaires sociales se félicite du maintien à un niveau satisfaisant des crédits affectés à la formation professionnelle, bien que ce niveau n'ait pu être atteint que par la reprise d'importants crédits antérieurs non consommés. De ce fait, un effort budgétaire accru sera nécessaire pour 1992.

La commission des affaires sociales s'inquiète de la lourdeur du dispositif du crédit formation individualisé, qui risque d'être coûteux et inefficace, je le répète, si d'énergiques mesures de déconcentration ne sont pas prises.

Plus globalement, elle demande qu'en matière de formation une réelle décentralisation, tant de fois souhaitée et proclamée, entre dans la pratique et dans les faits. Cela implique en particulier que les régions soient en mesure d'établir et de

mettre en œuvre, en liaison avec les services déconcentrés de l'Etat, de véritables schémas régionaux de formation, dignes de ce nom, c'est-à-dire qui prennent en compte l'action de tous les intervenants.

Enfin, la commission des affaires sociales réitère son vœu de voir rapidement mis en œuvre le dispositif d'habilitation, d'évaluation et de contrôle des organismes de formation prévu par la loi du 4 juillet 1990. En outre, elle souhaiterait disposer d'informations fiables sur les résultats de la formation, en termes d'embauches définitives.

Sous la réserve de ces différentes observations, la commission des affaires sociales s'en remet à la sagesse du Sénat sur les crédits de la formation professionnelle pour 1991. (Applaudissements.)

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

Groupe du rassemblement pour la République, 28 minutes ;

Groupe socialiste, 21 minutes ;

Groupe du rassemblement démocratique et européen, 7 minutes ;

Groupe communiste, 5 minutes.

La parole est à M. Jourdain.

M. André Jourdain. Monsieur le ministre, à la lecture de votre projet de budget pour 1991, j'ai presque envie de vous dire bravo ! Bravo, parce qu'il vous permet d'arborer le titre, enfin mérité, de véritable ministre du travail. En effet, ce projet de budget est animé par un esprit nouveau qui s'exprime dans une merveilleuse formule : privilégier les mesures actives aux mesures passives, et dans la reconnaissance concrète que le salut de votre politique de l'emploi passe par les entreprises.

Lors de l'examen du projet de budget pour 1990, nous avions critiqué le décalage entre vos choix budgétaires et la réalité économique : 45 p. 100 des entreprises avaient des difficultés pour recruter de la main-d'œuvre qualifiée et vous aviez ignoré cette composante essentielle dans votre programme d'intervention tendant à faire baisser le chômage.

Nous avons été entendus : cette année, il y a une prise de conscience dans ce sens. Que ne l'ai-je vu dans le projet de budget pour 1990 car, pour 1991, je crains un peu d'optimisme de votre part !

Depuis le second trimestre de 1990, la croissance se ralentit, et le phénomène s'accroît depuis le mois d'août. Vous êtes depuis, il est vrai, victime du preneur d'otages, des économies occidentales qui met à mal vos bonnes intentions. Il faudra donc se montrer, monsieur le ministre, plus que jamais vigilant quant aux répercussions économiques des faits politiques qui ne manqueront pas de marquer l'année 1991.

La tâche est d'autant plus difficile que la caractéristique principale de votre projet de budget, comme vous l'avez rappelé dans votre intervention, est de n'être ni un budget de fonctionnement ni un budget d'investissement, mais un budget d'intervention. Cette spécificité vous oblige à une analyse constante des données économiques et sociales, ce qui vous condamne à mettre en place une politique de l'emploi ayant une très grande faculté d'adaptation aux événements tout en faisant un pari sur l'avenir.

Le seul moyen de contourner cette difficulté est de traduire « faculté d'adaptation » par « traitement social du chômage » et « pari sur l'avenir » par « traitement économique ».

En effet, la gestion sociale est une réponse d'urgence au chômage ; la gestion économique, quant à elle, comme le souligne une étude du S.E.S. reprise dans l'excellent rapport de mes collègues MM. Souvet et Madelain, ne fait ressentir ses effets qu'à plus long terme.

Domage que vous n'ayez pas compris que ces deux dernières années étaient propices à la mise en place d'une telle politique.

J'ai des regrets aussi quand j'observe la nature des mesures que vous préconisez pour le traitement économique. Je citerai une des conclusions du rapport Brunhes : « Ce n'est pas l'adoption d'une nouvelle mesure d'aide financière qui est susceptible de répondre aux multiples difficultés des entre-

prises. » Il a parfaitement raison. En revanche, il serait plus performant de repenser notre système de formation qui ne peut se résumer au montage systématique de stages.

Pour M. Brunhes, les actions de formation ne prennent tout leur sens que si elles font partie intégrante d'un plan comportant plusieurs volets, dont celui de l'analyse des contenus d'emploi, de leur évolution et de l'évaluation des compétences des demandeurs d'emploi.

A mon sens, c'est l'apprentissage qui répond le mieux à ce souci d'analyse. Mais on connaît les freins à son développement. A quand une réforme en profondeur ?

Ce qui manque, en fait, à votre politique, c'est de raisonner en terme d'emploi.

Le crédit de formation individualisé en est la meilleure preuve. Le fait de proposer un cursus de formation à un jeune ou à un adulte et de le suivre tout au long de son parcours est une méthodologie intéressante.

Malheureusement, le système est d'une lourdeur indescriptible. M. Madelain l'a rappelé tout à l'heure. Il a aussi le défaut de rationaliser un parcours, non pas à travers un emploi, mais à travers une qualification reconnue par l'éducation nationale. Il ne faut pas vous tromper. Ce n'est pas d'une grille de qualification que les entreprises ont besoin. Ce qui compte pour elles, c'est la compétence.

Décréter un droit à la formation n'est pas une fin en soi. Il faut qu'il s'accompagne d'une sensibilisation au monde du travail et aux entreprises. Les jeunes ont une fausse idée de certains métiers. Il faut les initier. Pour cela, encore faut-il que les formateurs ne soient pas déconnectés du monde de l'entreprise. Ce qui est souvent le cas.

La difficulté consistait donc cette année à trouver l'équilibre entre les outils aptes à appuyer le développement économique de certains secteurs et ceux qui sont susceptibles d'accompagner une crise éventuelle et d'aider à l'insertion des plus défavorisés.

C'est une alchimie difficile, j'en conviens, mais qui ne justifie pas certaines imperfections de votre projet de budget.

Le report de crédits de 9,6 milliards de francs sur lequel nous devons vous donner un blanc-seing quant à leur engagement futur est inquiétant au regard du fonctionnement du système, même si une part non négligeable de ce report est dû au respect de la sacro-sainte règle de l'annualité budgétaire.

Il traduit surtout des dysfonctionnements soit parce que les mesures sont inadaptées aux besoins de la société économique, soit par manque de clairvoyance dans les analyses prospectives de l'emploi.

Je vous laisse le soin de répondre à cette alternative. Peut-être, après tout, les 158 millions de francs que vous allez consacrer aux statistiques, aux études générales et à l'informatisation de vos services sont-ils justifiés et vous seront-ils réellement utiles.

Tout à l'heure, je parlais d'un budget optimiste. Mais, vous l'avez dit, il est susceptible d'aménagements en cours d'année. La structure d'emploi est en effet mouvante et vous avez bien fait de maintenir un niveau élevé de crédits pour les jeunes demandeurs d'emploi. Ce que je comprends moins bien, c'est l'amputation de certains postes, sous prétexte de réajustement des crédits.

On diminue les crédits aux chômeurs longue durée de 16 p. 100 pour le F.N.E. On diminue les crédits destinés à la formation préventive aux licenciements de 26 p. 100. Est-ce bien raisonnable en cette période d'incertitude ?

Vous condamnez les stages d'initiation à la vie professionnelle, car il y a eu des abus, alors que vous savez bien qu'ils sont adaptés à un certain public. Cette formule de formation en alternance est primordiale parce qu'elle donne une culture de l'entreprise aux jeunes.

Il est quand même étonnant que, chaque fois que vous constatez des abus, vous prenez des mesures qui pénalisent tout un ensemble. C'était le cas pour les heures supplémentaires et les contrats à durée déterminée. Pour ces derniers, le rapporteur du budget à l'Assemblée nationale, M. Alain Richard, que l'on ne peut pas taxer d'ultra-libéral, souligne, dans le tome I de son rapport, leur bien-fondé. Comme nous vous l'avions dit lors de l'examen du texte, il y voit un élément de flexibilité dans la gestion des effectifs.

Vous stabilisez les crédits des fonds régionalisés d'aide aux initiatives locales pour l'emploi ; vous diminuez de 57 p. 100 ceux qui sont consacrés à l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, alors que ce sont des outils efficaces, générateurs d'emplois directs, et qui répondent bien aux efforts des structures locales comme les comités de bassin pour l'emploi. Mais j'ai été attentif à vos propos sur ce sujet.

En revanche, je me félicite de l'augmentation de 9 p. 100 des crédits affectés à la garantie de ressources des handicapés, qui doit se concrétiser par une progression de 5,7 p. 100 des places attribuées aux travailleurs handicapés.

En préambule, je soulignais la spécificité du budget du travail qui vous rendait la tâche difficile. En revanche, vous êtes parfaitement maître de la gestion des crédits de fonctionnement : vous pouvez vous appuyer sur des critères dits objectifs. Sur ce point, je serai plus critique sur vos choix quant à la rénovation du service public de l'emploi et de la formation professionnelle. D'ailleurs, peut-on encore parler de choix ? Vous êtes enfermé dans la logique des institutions qui consiste à égarer les décideurs : on ne sait plus si c'est l'organe qui crée la fonction ou la fonction qui justifie l'organe.

L'A.N.P.E. est le type même de ces structures. En 1967, lors de sa création, elle avait une mission de placement. C'était le moyen de répondre à des besoins sans augmenter le nombre de fonctionnaires.

Au fil des années, et en fonction de la conjoncture, d'autres missions lui ont été confiées, exigeant toujours plus de personnels, donc plus de locaux. Au bout du compte, ce sont autant de crédits d'Etat qui échappent aux règles de la comptabilité publique.

Le système se perpétue et s'officialise dans le contrat de progrès que vous avez signé, voilà un an. Mais de quel progrès peut-on parler aujourd'hui ? Chiffres à l'appui, nous constatons une légère progression des services rendus aux entreprises, mais une stagnation du volume global des prestations d'évaluation, d'information, d'orientation offertes aux demandeurs d'emploi.

Sur le terrain, je puis vous assurer qu'il n'y a aucun changement. Les entreprises nous font part régulièrement de leur étonnement de voir le décalage existant entre leurs offres et les personnes proposées par l'A.N.P.E.

Je déplore aussi le manque de coordination dans le travail des intervenants d'une même agence, entre les agences et, surtout, entre les différentes composantes du service public de l'emploi. Chacun œuvre pour sa chapelle. Or ce ne sont pas les décrets qui font la réussite des réformes, mais les hommes !

Aucun progrès non plus concernant l'A.F.P.A. Cela s'explique mieux maintenant que l'on sait que les crédits votés en 1990 n'ont pas été tous utilisés.

Permettez-moi, monsieur le ministre, de m'étonner que vous nous demandiez cette année de voter une augmentation de 312,79 millions de francs. Croyez bien que nous la refuserons. Il serait malsain, en plus, de la voter dans la mesure où nous ne connaissons pas les conclusions de l'audit réalisé, ni, par conséquent, les modalités de la réforme.

En tout état de cause, il ne faudrait pas que la réforme de l'A.F.P.A. soit aussi inopérante que celle de l'A.N.P.E. Votre seul objectif en la matière doit être de lui redonner son rôle initial, qui est de dispenser des diplômes qualifiants reconnus par les conventions collectives. Et je vous en supplie, évitons le syndrome de la loi de Parkinson !

La rénovation du service public, que vous préconisez, montre aussi des contradictions.

Il semblerait que les orientations choisies privilégient la mise en place d'un guichet unique au sein des directions départementales pour la mise en œuvre des programmes d'aide à l'emploi, à la formation des entreprises, aux chômeurs et aux organismes de formation.

La complexité et la multitude des mesures exigent, effectivement, un interlocuteur unique, apte à optimiser et à rationaliser les choix en matière de formation. Mais, dans le même temps, vous renforcez la participation de l'A.N.P.E. à la politique conduite par le Gouvernement en matière de formation professionnelle.

Avouez qu'il y a de quoi se perdre dans vos intentions qui, pourtant, prises individuellement, sont louables.

Vous avez prévu de détacher 250 emplois du ministère de l'éducation nationale pour les affecter dans les missions locales. N'est-ce pas, une fois de plus, mettre le loup dans la bergerie ?

Que faut-il faire pour que nos politiques comprennent la lourde responsabilité de l'éducation nationale dans le dysfonctionnement du marché du travail ? Vous devriez, d'ailleurs, vous rapprocher de votre collègue de l'éducation nationale, monsieur le ministre, car il ne semble pas avoir compris les besoins de l'économie : 80 p. 100 de bacheliers, c'est une ineptie !

Ce qu'il faut, comme le fait remarquer Philippe d'Iribarne dans son livre *Le Chômage paradoxal*, c'est revoir notre système d'éducation de façon à former des personnes de tout niveau. Il ajoute très justement qu'il y a une confusion entre l'idée, tout à fait saine, qu'il faut accroître la compétitivité des individus et l'idée qu'il faut élever leur noblesse scolaire. Et c'est bien là que le bât blesse !

Votre budget, monsieur le ministre, est prisonnier d'une situation instable et susceptible de connaître des bouleversements. L'année 1991 sera celle de tous les dangers.

Alors, je vous en supplie, soyez rigoureux dans vos analyses, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, et attentifs à ce qui se passe sur le terrain.

Je ne vous reprocherai pas la faiblesse de l'augmentation de vos crédits, qui n'augmentent que de 0,4 p. 100. En effet, l'efficacité d'un budget doit se juger plus à la lumière de son contenu qu'à sa progression.

Pendant, des interrogations subsistent sur bien des points, malgré une approche, encore trop timide à nos yeux, du traitement économique du chômage. Le groupe R.P.R. du Sénat, qui est réservé sur votre budget, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, ne pourra le voter que si l'amendement proposé par la commission des finances est noté par notre assemblée.

En effet, cet amendement s'inscrit dans la réduction globale des dépenses de fonctionnement proposée par la majorité sénatoriale. Il est, en outre, le symbole même de notre mission car il est du devoir des parlementaires de lutter contre l'irrationalité des choix budgétaires. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'union centriste.*)

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

M. Hector Viron. Monsieur le ministre, vous nous présentez un budget globalement en baisse : 67 654 millions de francs pour 1991 contre 75 154 millions de francs en 1990 ! Or on doit constater qu'en 1990 ce budget était déjà en baisse de 10 p. 100. Pour 1991, une diminution de 7 500 millions de francs est prévue.

Certes, vous nous dites qu'il faut y inclure les crédits inscrits au budget de 1990, non consommés et reportés sur 1991. Mais même avec cette opération, votre budget n'atteindra pas le niveau de 1990. Les crédits pour 1991 sont en baisse de 10 p. 100 mais en hausse de 1,52 p. 100 si l'on y ajoute les 9 milliards de francs de reports. Mais le budget diminue néanmoins en francs constants si l'on tient compte des 3,8 p. 100 d'inflation et stagne en francs constants. Telle est la réalité de votre budget, monsieur le ministre.

Mais pourquoi une telle masse de crédits non utilisés ? N'y avait-il rien de plus à faire dans votre ministère ? Votre politique ne pouvait-elle pas être plus incitative ? Neuf milliards de francs de crédits non utilisés, ce n'est pas rien, c'est le double de ce que le Gouvernement a dégagé pour les lycéens.

Les crédits d'intervention baissent de 11,9 p. 100. Cette diminution est camouflée par les reports de crédits. Pour une fois, je suis en accord complet avec notre rapporteur : le Parlement se prononce sur des chiffres fictifs puisque, en définitive, les crédits restants viennent d'engagements et de projets non réalisés, sans doute en fonction d'une politique d'économies, ce qui est curieux pour un ministère comme le vôtre où tous les postes devraient être renforcés.

Voyons à ce sujet les services extérieurs de votre ministère. La situation des inspections du travail nous semble des plus préoccupantes.

En effet, le travail clandestin se développe de façon importante, les accidents du travail sont de plus en plus nombreux, notamment chez les travailleurs précaires, les conditions d'hygiène dans le travail se détériorent du fait d'une absence de

représentants du personnel dans la majorité des entreprises et les délégués du personnel, comme les syndicalistes, subissent de plus en plus de licenciements abusifs.

Or, les inspections du travail sont détournées de leur mission d'origine. Nous ne l'acceptons pas, pas plus que nous n'acceptons le développement de l'emploi précaire au sein même des services de l'inspection du travail.

Votre budget procède à 117 suppressions d'emplois d'agents de catégories C et D. En cinq ans, les services extérieurs auront donc perdu 12 p. 100 de leurs effectifs.

Les salaires des agents sont si insuffisants que, par exemple, aujourd'hui, même avec la transformation de certains postes de contrôleur du travail en poste d'inspecteur, de nombreux postes d'inspecteur ne sont pas pourvus, soit pratiquement un sur cinq. Vous avez, d'ailleurs, été saisi de ce problème, particulièrement dans le Valenciennois, qui manque d'inspecteurs du travail.

Votre budget augmenterait de 0,4 p. 100 ? C'est une illusion. Pour atteindre ce chiffre et malgré une diminution de deux tiers de la subvention à l'association pour la structure financière, vous rebudgétisez les crédits non dépensés en 1990, vous anticipez le coût des élections prud'homales à venir, vous augmentez de 40,3 p. 100 les exonérations de charges aux entreprises, qui viennent s'ajouter aux cadeaux offerts dans la première partie du projet de loi de finances, alors que, vous le savez, selon un sondage effectué à votre demande, 49 p. 100 des entreprises qui ont bénéficié d'exonérations auraient embauché même sans exonérations, en raison de leurs besoins en personnels.

Nous ne voyons pas dans ce budget les moyens matériels et humains nécessaires pour permettre aux A.N.P.E. et à l'A.F.P.A. de jouer leur rôle respectif, qui est pourtant essentiel, et vos projets de réforme risquent de se solder encore par une diminution des crédits.

En matière de formation professionnelle, les crédits, quoique en hausse, sont destinés à la mise en œuvre de formations trop parcellaires, trop liés aux impératifs de production immédiats et qui ne correspondent pas à de réelles formations reconnues.

Vous vous satisfaites de ce que vous appelez le « réaménagement des dépenses du ministère ». Il s'agit, par rapport à 1988, de la diminution de 500 millions de francs des dépenses dites « passives » destinées à l'indemnisation du chômage et à l'incitation au retrait d'activité, au profit de dépenses dites « actives », qui augmentent de 2 800 millions de francs, en dehors des incidences de votre troisième plan emploi, lequel viendra en discussion dans peu de temps devant le Sénat.

Les dépenses dites « actives » représentent les exonérations de charges en tout genre, concédées en faveur des entreprises et le dévoiement des services rattachés au ministère, telles les inspections et les A.N.P.E.

Malgré une certaine débauche de moyens financiers déployée en faveur de la politique patronale de l'emploi, les chiffres parlent et, croyez-nous, nous ne sommes pas pour autant satisfaits.

Alors même que vous connaissiez les chiffres du chômage, vous n'en avez pas soufflé mot lors de la discussion de votre troisième plan emploi à l'Assemblée nationale. Les chiffres ont été publiés le lendemain ! Le nombre de demandeurs d'emploi qui, depuis deux à trois ans stagnait à un peu plus de 2 500 000, en données brutes, est allégrement dépassé puisqu'il atteint 2 558 000.

La C.G.T. estime, quant à elle, que d'après ses calculs, le nombre réel des chômeurs est de 3 300 000, compte tenu des chômeurs non indemnisés. En effet, le chômage vient d'augmenter au mois d'octobre de 0,9 p. 100. C'est le plus mauvais chiffre enregistré depuis un an : il illustre le ralentissement de la création d'emplois.

La démonstration est aujourd'hui faite que la situation de l'emploi ne peut être redressée avec des politiques de « rustine » et de substitution mais bien par une politique visant à promouvoir l'emploi utile socialement et efficace économiquement.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Très bien !

M. Hector Viron. Les services de l'A.N.P.E. ont enregistré l'inscription de 11 p. 100 de plus de chômeurs de moins de vingt-cinq ans et nous constatons une montée de la précarité avec le développement des contrats à durée déterminée, des missions d'intérim, du travail partiel.

Ainsi, dans la région Nord - Pas-de-Calais, le taux de chômage atteint aujourd'hui 12,5 p. 100 de la population active, contre 8,9 p. 100 nationalement : 52 p. 100 des demandeurs d'emploi sont des femmes et 31 p. 100 des chômeurs sont des jeunes de moins de vingt-cinq ans.

Comme vous l'avez du reste indiqué vous-même, des indices inquiétants montrent le ralentissement du marché du travail, qui est dû à une diminution de la croissance ; les créations d'emploi stagnent, le chômage masculin s'accroît et les conséquences se font sentir dans l'industrie. La menace d'une aggravation du chômage de longue durée pourrait resurgir.

Les créations d'emploi sont, du reste, pour une part prépondérante le fait du secteur tertiaire et des petites et moyennes industries. L'évolution vers une économie de services est en perspective, mais le ralentissement de l'économie va de pair avec une diminution de la croissance, notamment en matière de créations d'emplois industriels, qui sont essentiels.

La France crée moins d'emplois que d'autres pays et sa croissance des années passées était plus le résultat d'une augmentation de la productivité que des créations d'emplois. La France est dans le peleton de queue pour les salaires, donc pour le pouvoir d'achat, avec 1 500 000 smicards. Le coût salarial reste à peu près constant, tandis que la productivité a augmenté, de 1983 à 1988, de 21,6 p. 100.

Comme l'indique le rapporteur, votre budget se présente donc sous le signe de l'incertitude.

Un demi-point de croissance correspond à 50 000 emplois, gagnés ou perdus.

La croissance pour 1991 est évaluée par le Gouvernement à 2,7 p. 100, mais une croissance de 1,8 p. 100 a été aussi envisagée. Cet écart correspond à près de 100 000 emplois, en plus ou en moins.

Par ailleurs, les crédits consacrés au travail et à l'emploi dans ce projet de budget sont en diminution de 20 p. 100 et de 14,69 p. 100 grâce aux reports de crédits.

Je crains que vos prévisions ne soient bien insuffisantes et ne vous permettent pas de faire face aux nécessités.

Cette année, il n'y aura plus de report de crédits. C'est bien pour une meilleure compréhension des choses, mais il ne faut pas confondre réalité budgétaire et imprévoyance, surtout en matière d'emploi ou de chômage ! C'est pourquoi nous émettons les plus expresses réserves sur ce projet de budget. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Ernest Cartigny. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la discussion sur le projet de budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle est l'occasion d'examiner la politique du Gouvernement dans le domaine de la lutte contre le chômage.

Cette politique s'inscrivait, depuis trois ans, dans un contexte de sortie d'une longue crise et de restauration de la croissance économique. Cette dernière a favorisé la création d'un nombre significatif d'emplois, 500 000 au total en 1988 et 1989. Pourtant, elle n'a pas permis de lutter de manière décisive en faveur de la diminution du nombre des chômeurs, qui reste, dans notre pays, l'un des plus élevés d'Europe occidentale.

Or, notre discussion d'aujourd'hui se situe dans une conjoncture que la crise du Golfe a nettement aggravée, et dont elle rend l'évolution particulièrement incertaine. On table désormais sur une croissance ralentie et tous les instituts de prévision s'accordent à considérer que, dans ces perspectives assombries, les conséquences sur l'emploi ne seront pas indifférentes.

Un certain nombre d'indicateurs ont d'ailleurs évolué de façon préoccupante. Malgré la croissance, la durée moyenne du chômage a progressé de plus d'un mois depuis décembre 1987 et atteint désormais 377 jours. L'effectif des chômeurs de longue durée - environ 800 000 personnes - demeure pratiquement stable depuis trois ans. Dès lors, deux questions fondamentales, que tout le monde se pose, vous interpellent directement.

D'une part, force est de constater qu'un rythme très élevé de créations d'emplois ne parvient pas à atténuer l'ampleur du chômage, surtout du chômage de longue durée. Dans ces

conditions, comment ne pas redouter que le ralentissement de ce rythme ne débouche sur une nouvelle aggravation, surtout au détriment des personnes dont l'accès au marché du travail se révèle le plus difficile en raison de leur âge ou de leur absence de qualification ?

D'autre part, ce projet de budget préparé antérieurement à la crise du Golfe correspond-il à l'évolution de la situation, d'autant plus que la structure du budget de votre département ministériel est dans une phase transitoire ?

Face à cette double interrogation, quel jugement peut-on porter sur votre politique ?

Le rapporteur de la commission des finances a fait observer à bon droit que l'objectif, lors de la préparation du projet de loi de finances, était de profiter de la croissance pour augmenter le nombre d'emplois et réduire le chômage.

Vous avez instauré, à travers les plans adoptés en 1988 et à l'automne 1989, un certain nombre de dispositions qui visaient à assortir la logique du traitement social du chômage d'un dispositif complémentaire s'insérant dans une autre logique, celle du traitement économique. A ce titre, vous vous êtes efforcé de promouvoir des mesures qui allègent le coût du travail, encouragent la gestion prévisionnelle de l'emploi et la modernisation négociée. Enfin, vous vous êtes efforcé d'inciter à la réduction du temps de travail.

En outre, vous avez favorisé la simplification des dispositifs d'insertion, et le statut de leurs bénéficiaires en a été nettement amélioré.

Enfin, les efforts ont été concentrés sur les personnes qui subissent les plus graves situations d'exclusion, à savoir les demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de trois ans à l'A.N.P.E., les bénéficiaires du R.M.I. et les demandeurs d'emploi de cinquante ans et plus.

Vous avez complété ce dispositif, monsieur le ministre, par un troisième plan adopté par le conseil des ministres en septembre dernier, lequel confirme largement les grandes orientations que vous avez préalablement définies. Ce troisième plan vise à accroître la durée d'utilisation des équipements et à réduire le temps de travail, à encourager le développement de la formation professionnelle et à lutter contre l'exclusion, ainsi qu'à réduire les difficultés de recrutement des entreprises.

L'ensemble de ce dispositif démontre que vous vous êtes efforcé de construire une politique cohérente tissant un maillage serré de réponses adaptées au plus grand nombre de situations.

Cette recherche de la cohérence s'est également appliquée aux moyens financiers que vous accordez aux instruments d'intervention de votre politique de l'emploi. Je veux naturellement parler de l'A.N.P.E., dont le contrat de progrès constitue indiscutablement un instrument propre à améliorer l'accueil et le placement des demandeurs d'emploi, ainsi que les liaisons entre les entreprises, les collectivités locales, les associations et l'agence. Chacun sait que l'A.N.P.E. avait bien besoin d'un tel contrat.

Je note enfin l'effort réel que vous avez entrepris en faveur de la formation professionnelle.

Chacun des trois plans que vous avez déployés a mis l'accent sur la formation professionnelle, en cherchant systématiquement à l'adapter en faveur des stagiaires et des entreprises. J'ai particulièrement apprécié l'effort que vous avez développé à l'égard des petites et moyennes entreprises, en leur facilitant l'accès à la formation. Je regrette simplement - mais ce n'est pas votre responsabilité - qu'une politique cohérente et complémentaire envers ce type d'entreprises ne soit pas mise en œuvre par le ministère de l'industrie.

Aux termes même des avis de nos rapporteurs, cette politique, bien qu'elle n'ait pas eu jusqu'ici d'« effets spectaculaires », « correspond aux attentes ». Elle n'est pas, de mon point de vue, justiciable de critiques sérieuses, tant la conception et la réussite d'une politique de l'emploi sont d'une extrême difficulté.

Tout au plus, pourrait-on suggérer quelques améliorations.

Ces améliorations concernent, en premier lieu, le manque d'impact de cette politique sur l'évolution de la demande d'emplois.

Notre regret, que vous partagez évidemment, est que l'impact de la croissance sur le niveau du chômage, notamment sur le chômage de longue durée, ne se mesure qu'avec un effet retard considérable. De surcroît, les entreprises observent avec prudence les premiers contrecoups de la crise du

Golfe et des effets primaires de la récession qui se développe ici ou là dans le monde. En conséquence, elles ne sont évidemment pas incitées à recruter. Je souhaiterais savoir si vous prévoyez, pour répondre à cette conjoncture, des mesures spécifiques d'incitation à l'embauche.

En second lieu, le problème des chômeurs de longue durée reste extrêmement préoccupant. De ce point de vue, les mécanismes de suivi individualisé de ces cas difficiles restent, me semble-t-il, à améliorer.

De surcroît, je suis de ceux qui pensent que les voies d'une politique d'aménagement du temps de travail méritent d'être mieux explorées. Il semble, en effet, qu'une meilleure utilisation des outils de travail peut déboucher sur une certaine réduction du temps de travail et, au-delà, sur un meilleur partage de l'emploi.

Monsieur le ministre, j'ai peu parlé de votre budget en lui-même et de vos moyens d'interventions en 1991. Cela tient au bref temps de parole dont je dispose et au fait qu'il constitue un projet de budget de transition, à l'intérieur duquel vous avez décidé de redéployer vos moyens. Or, ce redéploiement lui enlève de la lisibilité.

Néanmoins, une politique comme celle-ci doit se mesurer avant tout aux effets qu'elle produit et à la cohérence de sa démarche. Il me semble qu'à l'un et l'autre de ces points de vue vous avez fait preuve d'efficacité.

C'est pourquoi mon groupe, qui soutient votre action, votera les moyens destinés à poursuivre la politique que vous avez entreprise comme nous le propose notre commission des finances. (*Applaudissements sur les travées du R.D.E., de l'union centriste et sur les travées socialistes.*)

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

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

M. Marc Bœuf. Monsieur le ministre, votre projet de budget est étroitement lié aux dernières dispositions que vous avez proposées et que nous étudierons à l'issue de l'examen du budget de la nation concernant les nouvelles mesures pour l'emploi.

J'exprimerai cependant deux inquiétudes.

La première concerne l'augmentation des accidents du travail. M. le rapporteur a évoqué une augmentation de 10 p. 100 en 1988. C'est beaucoup trop, surtout lorsque l'on sait que les accidents sont trois fois plus nombreux chez les employés ayant seulement un contrat à durée déterminée. Peut-on prendre des mesures contre cet accroissement des accidents et, si oui, lesquelles ?

Ma deuxième inquiétude, qui est beaucoup plus importante, concerne l'emploi. A travers votre projet de budget, nous ressentons votre volonté de relancer l'emploi. Ainsi, vous voulez renforcer l'encadrement et les moyens de votre ministère, vous avez augmenté les crédits de l'A.N.P.E. en vue de la mise en œuvre des contrats de progrès, vous pensez développer le crédit formation. Ainsi, vous recueillez déjà les premiers succès des contrats de retour à l'emploi et des contrats d'emploi solidarité, vous renforcez le réseau des missions locales dont le nombre doit passer à 250 à la fin de 1991 et vous avez créé le conseil national des ces missions locales. Par ailleurs, vous reprenez l'aide aux associations intermédiaires et aux entreprises de réinsertion, à la suite du rapport Alphandéry.

Mais, malgré cela, vous l'avez annoncé, nous assistons à une montée du chômage : 22 000 chômeurs de plus en octobre, soit un nombre total de demandeurs d'emplois qui atteint 2 542 000 ; et le taux de chômage reste inchangé par rapport à septembre.

Pourtant, le taux de croissance a été de 4,3 p. 100 en 1988 et légèrement supérieur à 4 p. 100 en 1989, ce qui a entraîné une hausse de plus de 410 000 emplois. En 1990, la croissance devait être, selon l'I.N.S.E.E., de 2,7 p. 100 ; or les effectifs salariés ont crû de 1 p. 100 au premier semestre. Cette augmentation du chômage apparaît comme la première manifestation de la décade de la croissance.

Ce sont, en effet, les licenciements économiques qui sont les premiers en cause : en baisse de 2,2 p. 100 sur un an, ils enregistrent une hausse brutale de plus de 11 p. 100 en octobre.

De plus, il faut s'attendre, s'il y a un ralentissement de la croissance, à une baisse de l'emploi.

Mais il convient de remarquer que ce sont les petites et moyennes entreprises qui créent le plus d'emplois. En effet, c'est surtout dans les grosses entreprises comme Michelin, Bull, Renault ou Nestlé-France que l'on parle de licenciements importants ! Cette crise sévit aussi dans d'autres pays de l'Europe et toucherait également Philips, Electrolux et Olivetti.

Il est vrai que, si le taux de chômage n'est que de 5 p. 100 en Allemagne, il croît aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne.

Certes, on peut invoquer les problèmes internationaux et dire qu'ils sont la cause de cette récession. Je pense que, dans les cas que je viens d'exposer, la crise du Golfe et la hausse du prix du pétrole n'expliquent pas ces charrettes de licenciements qui devaient, je pense, être décidés avant ces événements.

M. Hector Viron. Exactement !

M. Marc Bœuf. Il apparaît aussi que le secteur secondaire est beaucoup plus touché que le secteur tertiaire.

Après la baisse des années 1985 à 1987 et l'embellie des années 1988 et 1989, la diminution des effectifs s'est réamorcée en 1990, elle était de 0,1 p. 100.

En 1991, le ralentissement de la croissance et la baisse du yen et du dollar n'entraîneront-ils pas une nouvelle diminution des effectifs salariés ? C'est notre crainte. Vous avez pourtant, monsieur le ministre - et nous vous en remercions - fait preuve d'imagination pour aider les entreprises à donner un coup de fouet à l'emploi.

Toutefois, c'est à juste titre que vous avez déclaré à un quotidien il y a quelques jours : « Les entreprises ont reconstruit leurs marges et il ne serait pas acceptable que certains grands groupes se servent de leur situation pour proposer des licenciements qui ne seraient pas proportionnés à leurs besoins d'adaptation. » On peut en effet s'interroger.

Les entreprises ont bénéficié de nombreuses exonérations de charges en vue de faciliter les embauches et vous prévoyez d'ailleurs dans votre projet de budget pour 1991 un crédit de 5 556 millions de francs. Par ailleurs, des aménagements ont été adoptés par les partenaires sociaux pour favoriser la vie interne des entreprises. Enfin, le taux de l'impôt sur les sociétés est en baisse régulière et de nombreux aménagements financiers ont été pris ou vont l'être avec le troisième plan pour l'emploi.

Le coût total des mesures du plan en faveur de l'emploi atteint 12 milliards de francs. Malgré tout cela, le nombre des sans-emplois s'accroît.

Je sais que les entreprises critiquent les restrictions posées à l'utilisation abusive de l'emploi précaire. Mais, malgré les mesures prises, le contrat à durée déterminée devient toujours le passage quasi obligatoire pour l'accession de deux tiers des jeunes à un emploi fixe.

Cela n'a rien à voir non plus avec la hausse brutale des licenciements, car, par définition, la précarisation de ces salariés évite toujours de recourir à des licenciements massifs de salariés fixes.

Il faut aussi, à mon avis, combattre cette idée qui consiste à affirmer que le coût du travail est trop élevé en France, ce qui freinerait notre compétitivité et, de ce fait, empêcherait la création d'emplois. Si cet argument est valable face aux pays d'Asie du Sud-Est ou d'Amérique du Sud, dans lesquels la main-d'œuvre est très bon marché et vit dans des conditions misérables, il l'est beaucoup moins s'agissant des pays européens.

C'est vrai que les charges sociales sont élevées en France ; mais le coût global du travail comprend, je le rappelle, le salaire direct et le salaire différé, et un récent rapport du C.E.R.C., le centre d'étude des revenus et des coûts, fait état du coût du travail horaire en France : 81,57 francs contre 121,20 francs en Allemagne où, pourtant, le chômage est en baisse.

Rappelons aussi que les salaires des employés, en France, ne se situent qu'au neuvième rang européen, avant l'Espagne, le Portugal et la Grèce, juste après l'Italie et l'Irlande.

Alors, que constatons-nous ? Nous connaissons tous des entreprises de petite taille, qui cherchent à embaucher des employés qualifiés et qui n'y parviennent pas, faute de candidats. Il existe souvent - cela a été dit ce matin - une inadéquation entre la demande de personnel et la qualification, la formation des salariés potentiels.

Ce constat est l'objet d'un consensus, et nous l'avons senti par le vote du troisième plan pour l'emploi par l'Assemblée nationale. Nous sommes tous d'accord sur la nécessité d'améliorer la formation initiale et la formation professionnelle, en pratiquant notamment l'alternance. Des sommes considérables sont consacrées à juste titre tant par l'Etat que par les entreprises. C'est le seul moyen de résoudre le problème des 17 p. 100 d'offres d'emplois non satisfaites par manque de formation.

Mais faut-il, pour autant, penser que, lorsqu'une entreprise de taille européenne ou internationale licencie, en France ou en Europe, plusieurs milliers de femmes et d'hommes, elle le fait en raison d'une carence de formation ? Les salariés présents depuis dix ans ou vingt ans dans l'entreprise sont-ils subitement devenus improductifs ou incompetents ?

Lorsque ces licenciements en Europe, lorsque des fermetures de sites se conjuguent, dans le même temps, avec des rachats d'entreprises à l'étranger ou l'installation de celles-ci dans des pays où les salaires sont très bas et où la protection sociale et sanitaire est inexistante, nous devons tous nous interroger sur la conduite à tenir. Combien de ces entreprises, fuyant à l'étranger, ont-elles bénéficié d'aide financière des deniers publics ?

M. Hector Viron. Très juste !

M. Marc Bœuf. Les systèmes d'assistance ne sont pas extensibles. Faut-il donc nous résigner à gérer, vaillamment, 2 500 000 chômeurs et 4 millions de personnes qui bénéficient - ne nous voilons pas la face - d'un système d'assistance, à un titre ou à un autre ? Ne faudrait-il pas, dans les mois à venir, engager une réflexion sur les aides apportées aux entreprises, sur la valeur du travail, sur notre capacité à gérer une telle crise ?

Devrons-nous aller continuellement à la rescousse d'entreprises qui ne jouent pas le jeu ? Il faut que chacun d'entre nous, à quelque poste qu'il se trouve, se sente responsable dans cette guerre contre le chômage.

Cette responsabilité, messieurs les ministres, vous l'avez bien comprise. Nous devons encourager vos efforts. Je vous apporte donc l'appui constant et le vote positif du groupe socialiste sur le projet de budget que vous nous présentez. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Gérard Delfau. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, c'est un projet de budget en très légère croissance, équilibré et sans aspérité que vous nous présentez aujourd'hui. Il prolonge un effort patient pour accroître la contribution au développement économique des crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Il poursuit - c'est important - la décade des sommes consacrées à des postes de travail précaire, type S.I.V.P., ou à des formations peu qualifiantes. Mieux, il cible les interventions de l'Etat, aide à moraliser les circuits de financement, s'efforce d'accroître l'efficacité. Voilà quelques-unes des caractéristiques de votre action, monsieur le ministre.

C'est autour de ces idées-forces que je reprendrai quelques-uns - quelques-uns seulement - des chapitres de ce projet de budget, tout en vous demandant, sur certains points, des précisions ou en vous suggérant, sur d'autres, d'aller plus loin encore dans votre effort de rénovation en douceur du ministère dont vous avez la charge, monsieur le ministre.

La récente aggravation du chômage montre que les difficultés sont encore largement devant nous. Le taux de chômage des jeunes, notamment des jeunes femmes, et le nombre de chômeurs de longue durée sont des scandales de notre société. Les événements récents, qu'il s'agisse des « casses », qui ont défigurés les manifestations des lycéens à Paris, ou des événements de Vaulx-en-Velin, montrent que se manifestent, au cœur même de notre société, un élément de désarroi, un risque même pour la démocratie. J'estime, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, que l'opinion publique paraît progressivement se résigner à une situation qui est insupportable en termes non seulement de justice sociale mais aussi d'efficacité économique de notre pays.

Telles sont les raisons pour lesquelles, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, votre approche, empreinte de discrétion - il y a non pas un effet d'annonce,

et c'est bien ainsi, mais un travail précis, ciblé et constant - doit être saluée et soutenue, ce que le groupe socialiste et moi-même faisons.

Le projet de budget de la formation professionnelle, compte tenu des reports de crédits, s'élève à 31,9 milliards de francs contre 30,94 milliards de francs en 1990, soit une hausse de 3,1 p. 100. Le plus intéressant, comme vous l'avez d'ailleurs dit vous-même, monsieur le ministre, est la hausse de 7,6 p. 100 des crédits de formation au sens strict, alors que les dépenses des crédits d'insertion diminuent globalement de 15 p. 100.

Il y a là un effort manifeste pour améliorer la qualité de la formation donnée ; cela se traduit par la baisse sensible des stages de formation peu qualifiante, notamment les S.I.V.P.

Il faut mettre l'accent aussi sur l'augmentation de certains crédits, en même temps que sur la rationalisation de l'action du ministère. Depuis votre arrivée au ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, monsieur le ministre, vous avez voulu - vous l'avez d'ailleurs rappelé tout à l'heure - rationaliser les procédures, les simplifier, les rendre accessibles à ceux à qui elles sont destinées, non seulement les jeunes, bien évidemment, mais aussi les chefs d'entreprise.

Nous vous encourageons dans cet effort. Le chemin sera long, en raison de l'accumulation de strates depuis le début de la crise économique. Mais nous vous encourageons à continuer dans ce sens.

Parmi les actions significatives figure bien sûr le crédit formation, qui, grâce au vote prochain - du moins je l'espère - du troisième plan emploi, permettra d'intéresser aussi les salariés en congé individuel de formation et les jeunes demandeurs d'emploi. Cela vise, au total, 200 000 personnes pour un coût de 5,838 milliards de francs, auquel il convient d'ajouter 1,738 milliard de francs pour le coût des stages-supports, soit, comme M. le rapporteur spécial l'a dit, un effort sans précédent de plus de 7 milliards de francs, somme considérable dont il faudra évaluer l'impact le moment venu.

La deuxième caractéristique de ce projet de budget que j'ai choisi de développer est la promotion du développement local et des initiatives pour l'emploi.

Désormais, le ministère du travail est de plus en plus un ministère pour l'emploi. C'est une inflexion importante, qui est déjà ancienne, mais que vous avez voulu accélérer, monsieur le ministre. La dotation déconcentrée pour la promotion de l'emploi est mise à niveau par une augmentation de 128 millions de francs ; les crédits des associations intermédiaires augmentent de 58 p. 100 ; les entreprises d'insertion bénéficient de plusieurs mesures significatives : revalorisation de l'aide aux postes de travail - c'est la disposition la plus importante, qui avait pris du retard - mesures structurelles, telle la constitution d'un fonds de garantie d'emprunt.

On peut aussi souligner la création de quinze ateliers pédagogiques personnalisés, dont dix dans les maisons d'arrêt. C'est, là encore, une mesure symbolique de votre démarche, monsieur le ministre, qui, tout en allant vers l'économique, n'oublie jamais, bien évidemment, l'aspect social, ce que la société, au fond, doit à ses membres les plus déshérités.

Les missions locales reçoivent aussi un coup de pouce, puisque les crédits s'élèveront, cette année, à 330 millions de francs, en augmentation spectaculaire de 39 p. 100.

Elles bénéficieront de l'apport de 250 agents recrutés par l'A.N.P.E. ; à cet égard, je salue l'effort considérable de l'agence et de ceux qui l'animent.

Ces missions locales ont désormais vaincu les réticences des collectivités territoriales, puisque 50 d'entre elles seront créées, ce qui portera leur nombre à 250.

Toutefois, je voudrais formuler à ce sujet deux ou trois observations.

Environ un tiers des bénéficiaires du R.M.I. sont de jeunes adultes de moins de trente ans, qui ont été suivis par une mission locale. Cela démontre bien l'existence d'une population fragile, qui a du mal à faire le saut entre la structure qui accueille et qui conforte et la vie économique proprement dite.

Aussi, sur ce sujet, comme sur toutes les autres initiatives du type « maison de la formation », dont plusieurs sont prévues, l'élu local que je suis tient à vous indiquer que votre démarche consistant à lier la formation et l'activité économique, la formation et le soutien à la création d'entreprises et

au suivi des entreprises nouvellement créées - le taux de mortalité des entreprises est en effet particulièrement important dans notre pays - est nécessairement la bonne démarche.

C'est évidemment une démarche qui ne peut pas être utilisée partout. Elle nécessite des structures particulièrement adaptées et diversifiées, mais je crois que c'est dans ce sens qu'il faut s'orienter.

J'évoquerai aussi rapidement la question de l'apprentissage.

Les moyens consacrés par l'Etat à ce secteur sont très importants. La dotation de décentralisation s'élève à 2,6 milliards de francs, soit une augmentation de 7,5 p. 100. Si l'on ajoute les diverses dotations de compensation qui sont affectées aux contrats de plan, l'ensemble des crédits passe à 3,5 milliards de francs hors investissements. De plus, comme vous l'avez rappelé, l'Assemblée nationale a voté un amendement dotant ces crédits de 100 millions de francs supplémentaires.

Comme l'ont indiqué les rapporteurs, MM. Souvet et Madelain, dans le même temps, le nombre des apprentis est en stagnation, voire en diminution dans certains secteurs, et cela de façon tout à fait significative.

Il faut regarder les choses telles qu'elles sont : l'apprentissage est en crise. Il suffit, comme nous le faisons tous, d'en parler avec les chefs d'entreprises, pour constater qu'une majorité d'entre eux - ils nous le disent - ne recourent plus à ce mode d'insertion des jeunes dans la vie active.

A partir de là, il faut, me semble-t-il, reprendre le problème au fond. La commission des affaires sociales de notre Haute Assemblée en a exprimé l'intention et nous en sommes d'accord.

Toutefois, un tel débat ne peut pas être académique. Il doit partir des réalités du terrain, même s'il en est qui sont désagréables. Des jeunes en apprentissage connaissent en effet des conditions de travail qui ne sont pas conformes au code du travail. Dans certains secteurs, en effet, pas tous - je n'en citerai aucun, mais chacun d'entre nous les connaît - les jeunes qui ne connaissent pas des conditions de travail correctes sont non pas l'exception, mais presque la règle ! Tout cela, il faut le dire, tranquillement, certes, mais il faut le dire ! D'ailleurs, les organisations représentatives des entreprises en conviennent.

Par conséquent, si l'on doit ouvrir un tel débat, il faudra aussi aborder cette question. Il y va de l'intérêt non seulement des chefs d'entreprise, bien évidemment, mais encore des jeunes.

Il faudra aussi aller plus loin. En effet, si l'apprentissage est en crise, c'est sans doute parce qu'il n'est plus suffisamment présent au sein des filières qui conduisent à la vie active. Il est vrai que, en plus de l'institution du crédit formation, la scolarité s'est allongée - notamment dans les lycées techniques et professionnels, ce qui est une bonne chose en soi - et, parallèlement, l'image de l'apprenti s'est quelque peu dégradée.

En conclusion, pour aborder un tel débat, il faudra avoir la sagesse d'aller jusqu'au bout de la discussion et de tirer toutes les conséquences de l'inefficacité de la loi de 1987, qui n'a pas apporté d'améliorations sensibles à la situation. En effet, trois ans après, nous constatons que, sur le fond, rien n'a changé !

S'agissant de l'A.F.P.A., je me contenterai de dire que les crédits sont importants et que nous soutenons votre volonté de réforme. Nous souhaitons toutefois connaître vos intentions. Certes, pour avoir vu la façon dont vous avez traité le problème de l'A.N.P.E., nous devinons quel est votre état d'esprit, mais nous souhaiterions avoir de plus amples précisions.

Puisque vous avez beaucoup parlé, notamment vous, monsieur le secrétaire d'Etat, à juste titre d'ailleurs, d'évaluation et de contrôle, je conclurai sur ce point à propos de la formation professionnelle.

Les crédits sont trop importants. Sur le terrain, il est facile de constater la dilution, voire la dérive ou le dérapage de ces crédits. C'est pourquoi nous sommes complètement à vos côtés dans cet effort, monsieur le secrétaire d'Etat.

Encore faut-il en avoir les moyens. D'après le chiffre qui nous est fourni, 65 p. 100 des contrôles donnent lieu à redressement. Cela fait réfléchir. Le mal est profond. Il faut donc que les délégations régionales à la formation professionnelle

prennent complètement en charge cette dimension de leur travail et, évidemment, que des moyens nécessaires soient dégagés comme ils l'ont été pour l'inspection du travail.

Telles sont les réflexions que je voulais vous faire et les questions que je voulais vous poser sur un budget dont l'évolution générale nous paraît tout à fait satisfaisante.

Vous insistez sur sa dimension économique sans toutefois renoncer à sa dimension sociale, à savoir redonner une chance aux exclus. Monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, vous agissez dans la discrétion, sans grande déclaration. C'est la démonstration que l'Etat a la capacité de s'adapter et de se moderniser. Vous redonnez confiance aux agents de la fonction publique qui travaillent dans les secteurs dont vous avez la charge. Vous êtes sur la bonne voie. C'est pourquoi nous soutenons, sans réticence, votre action. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

M. le président. Monsieur le ministre, j'espérais, comme vous le souhaitiez, que nous terminerions l'examen de ce budget avant le déjeuner. Or, compte tenu de l'heure et du nombre d'orateurs qu'il reste encore à entendre, je constate que ce n'est malheureusement pas possible. J'en suis désolé, monsieur le ministre.

Nous allons donc interrompre maintenant nos travaux pour les reprendre à quinze heures.

La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi de finances pour 1991 concernant le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

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. Mesdames, messieurs les sénateurs, je vais répondre brièvement aux questions que vous m'avez posées de façon à respecter l'ordre du jour du Sénat de cet après-midi. Ma volonté est de répondre à chacun des intervenants. Si je ne réponds pas oralement à certaines questions, je le ferai par écrit.

Vous me permettez de dire que la discussion du projet de budget et la discussion du plan pour l'emploi, qui aura lieu vraisemblablement le 12 décembre, si cette date reçoit l'accord du président de votre commission compétente, sont étroitement mêlées.

Nombre des dispositions que vous avez analysées ce matin seront reprises dans le cadre du prochain plan pour l'emploi.

En ce qui concerne les perspectives d'emploi et la situation actuelle de l'emploi et du chômage, je dirai que la France a créé, au cours des deux dernières années, 600 000 emplois salariés.

Je ne souhaite pas que le chômage soit uniquement considéré à partir des chiffres mensuels de l'A.N.P.E. Sans doute, le meilleur moyen de mesurer son augmentation ou sa décroissance est l'enquête annuelle statistique effectuée par l'I.N.S.E.E. Or cette dernière fait apparaître, pour les deux dernières années, une diminution de 300 000 demandeurs d'emplois.

Le véritable problème est celui que j'ai signalé à votre commission lors de mon audition, à savoir la divergence qui existe entre l'enquête annuelle de l'I.N.S.E.E. et les chiffres mensuels de l'A.N.P.E.

C'est pour résoudre ce problème que M. Bérégovoy et moi-même avons demandé une enquête conjointe à l'inspection générale de l'I.N.S.E.E. et à l'inspection générale des affaires sociales. Cette enquête est en cours ; j'en rendrai compte au Sénat avant la fin de cette année.

Le problème majeur que nous rencontrons - je vous remercie les uns et les autres de l'avoir souligné - est celui de l'inadaptation de l'offre à la demande. Le véritable retard que nous connaissons concerne la qualification et la formation professionnelle. C'est d'ailleurs ce retard qui justifie les efforts qu'accomplit M. Laignel en matière de développement de la formation professionnelle.

Je ne crois pas que nous devons changer de politique. Il faut laisser faire le temps et je souhaite, monsieur Blin, que la réforme de l'A.N.P.E. puisse aller à son terme. Ensemble, l'année prochaine, nous serons à même de juger les conditions dans lesquelles cette réforme aura été appliquée sur le terrain.

A MM. Jourdain, Cartigny et Souvet, je répondrai que je souhaite maintenir la priorité que j'ai donnée au traitement économique du chômage et donc à l'aide à la création d'emplois.

Bien évidemment, comme MM. Marc Bœuf et Gérard Delfau l'ont souligné, cette aide prioritaire au traitement économique ne doit pas laisser de côté ceux qui sont les exclus de notre société, et donc elle doit s'accompagner d'un traitement social du chômage.

M. Jean Madelain a posé le problème de la décentralisation liée à la mise en œuvre d'un projet d'aménagement de la loi sur la formation professionnelle. Laissons la négociation entre les partenaires sociaux se poursuivre. Nous verrons ensuite avec les régions, notamment dans le cadre du comité de coordination des programmes régionaux de formation professionnelle, que j'ai présidé jusqu'à mon entrée au Gouvernement, les conditions dans lesquelles nous pourrions aller plus avant dans le domaine de la décentralisation.

Sur tous ces dossiers, je voudrais que vous compreniez que l'action que nous avons engagée est une action à long terme. Je ne souhaite pas que des modifications profondes interviennent qui, d'une année à l'autre, changeraient les règles du jeu car, dans ces conditions, aucune action efficace ne pourrait avoir lieu sur le terrain.

A MM. Bœuf, Souvet et Viron, qui ont manifesté une inquiétude à propos des accidents du travail, je dirai que la grave détérioration qui a été constatée, notamment dans le secteur du bâtiment, en 1988 ne s'est pas confirmée en 1989.

Un forum travail-santé s'est tenu à Paris ces jours-ci, à l'initiative du directeur des relations du travail, et un certain nombre de mesures ont été décidées. J'avais demandé à M. Max Querrien, conseiller d'Etat, de procéder à une étude des mesures qui pourraient permettre de répondre de façon préventive à cette augmentation des accidents du travail. Je souhaite que ces mesures soient prises en liaison étroite avec le projet de directive européenne qui est en préparation sur ce sujet.

Monsieur Fourcade, si le droit du travail s'est forgé, en France, il y a cent ans, à partir de problèmes de sécurité et de santé au travail, de la même manière le droit communautaire s'établit, maintenant, à partir de problèmes de santé et de sécurité au travail. Un certain nombre de directives ont pu être votées par le conseil des ministres des affaires sociales à la majorité qualifiée, en application de l'article 118 A du Traité.

Avant que ne s'ouvrent les conférences intergouvernementales liées aux problèmes de l'union politique et économique, je souhaite, je le dis clairement, que nous allions demain vers l'élargissement des domaines de compétences qui donneront lieu à un vote à la majorité qualifiée, par extension à l'ensemble des relations du travail des règles posées par l'article 118 A du Traité.

J'ajoute que l'observatoire des risques professionnels, dont j'avais annoncé le principe en février, est effectivement en cours d'expérimentation dans quatre départements.

Il sera généralisé à la France entière en 1991 - je réponds là à une demande précise de M. Marc Bœuf - et il permettra de mieux connaître les risques propres à chaque type d'activités ou d'entreprises et de mener ainsi des actions efficaces en matière de prévention.

MM. Blin et Chérioux ont souhaité, l'un et l'autre, faire le point sur l'intéressement et - sujet cher à M. Chérioux - la participation.

L'article 10 de la loi du 7 novembre 1990 - issu des travaux de la commission mixte paritaire - prévoit que le ministre du travail présentera chaque année, à l'occasion du bilan annuel de la négociation collective, un rapport sur l'intéressement, la participation et les plans d'épargne d'entreprise. Bien évidemment, ce rapport sera mis à la disposition des commissions.

M. Delfau nous a engagés ce matin à ne pas nous résigner au taux de chômage que nous connaissons actuellement en France. Je ne me résignerai pas ! Je souhaite que le Sénat,

après l'Assemblée nationale, comprenne et soutienne une œuvre nationale qui va au-delà des frontières partisanes afin que nous puissions nous battre ensemble pour le développement de l'emploi. (*Applaudissements.*)

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. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'interviendrai très brièvement sur deux sujets qui ont été évoqués par M. le rapporteur spécial et par la quasi-totalité des orateurs, le crédit formation et l'A.F.P.A.

S'agissant du crédit formation, chacun a souligné à quel point il était nécessaire, pour une action de cette ampleur, qu'une juste évaluation des résultats soit engagée. C'est aussi, bien entendu, ma conviction.

En même temps, chacun d'entre vous sait que ce dispositif est appliqué depuis moins d'un an, que la plupart des stagiaires du crédit formation ne sont inscrits que depuis quelques mois et que, stagiaires de très bas niveau, ils relèvent de formations lourdes et longues. Il faudra donc du temps pour que nous puissions tirer les premiers résultats objectifs de cette réforme importante.

Ce n'est qu'en fonction de ces résultats, monsieur le rapporteur spécial, que nous pourrions accélérer, ralentir ou réorienter le dispositif, car il est nécessaire d'en rechercher l'efficacité maximale.

C'est un dispositif cher, ai-je entendu. C'est vrai, et il était courageux, de la part du Gouvernement, de proposer ce dispositif coûteux et difficile - mais il me semble être à la hauteur des enjeux - afin de donner une véritable deuxième chance à ceux qui sont arrivés dans la vie active en n'en ayant aucune.

Cela étant, compte tenu de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée que nous connaissons, compte tenu des problèmes sociaux qui ne manqueraient pas de se poser si nous acceptions une société à deux vitesses, il me paraît nécessaire d'investir lourdement pour tirer le maximum de ceux qui sont décidés à courir cette deuxième chance. Mais cet investissement ne sera pas perdu, puisque les jeunes - ou, demain, les moins jeunes, car le dispositif va être ouvert aux adultes - qui auront choisi de reprendre ou d'engager une formation auront la volonté de la mener à son terme. En termes « bête-ment » comptables, si j'ose dire, cet investissement sera donc rentabilisé.

Dans ces conditions, nous pourrions légitimement cesser de considérer que la formation est uniquement un thème de discours : nous pourrions la vivre comme un investissement. Chacun des 150 000 jeunes qui sont engagés aujourd'hui dans le dispositif pourra, demain, grâce au crédit formation, être intégré à la vie active. Il ne sera donc plus pris en charge par la société, non seulement en termes budgétaires, mais également en termes moraux et sociaux.

Il s'agit, certes, d'un dispositif ambitieux, mais la nation doit être à la hauteur de cette ambition.

Nous n'avons pas voulu mettre en place une administration parallèle. Bien au contraire, nous avons souhaité que le maximum de souplesse préside à la mise en place de ce dispositif, dans une optique de rénovation du service public.

Etre coordonateur de zone, prendre en charge, pendant un certain temps, le dispositif du crédit formation ne doit pas être une vocation éternelle. On s'use rapidement, sur le terrain, dans ce type de fonctions, nous le savons les uns et les autres. Il est donc essentiel que ceux qui les exercent soient des volontaires en provenance d'autres administrations, de structures associatives ou administratives, et qu'ils puissent y être réintégrés dès qu'ils auront le sentiment non seulement d'avoir accompli une tâche utile, mais d'y avoir usé un peu de leur enthousiasme et de leurs forces. Il est donc essentiel de préserver une certaine souplesse plutôt que de mettre en place une nouvelle administration au service du crédit formation.

Enfin, beaucoup d'entre vous ont insisté sur la nécessité de prévoir la plus large décentralisation et la plus large déconcentration possibles. Je voudrais leur dire ici combien cette philosophie m'anime dans la mise en place du crédit formation.

Je ne connais rien de plus décentralisé que la démarche individuelle qui consiste à demander à bénéficier d'un droit ! Quant à la mise en place de 400 zones de formation au plus près du terrain, au niveau des bassins d'emplois - nous cherchons à assurer la meilleure liaison possible entre la formation et ses débouchés - elle me paraît être la mesure la plus déconcentrée que l'on puisse imaginer, dès l'instant où les groupes opérationnels de zone et les coordinations associent les élus locaux, les partenaires sociaux, les industries recensées sur le bassin d'emplois et, bien entendu, les formateurs.

En ce qui concerne l'A.F.P.A., objet de toute votre attention - à juste titre ! - je partage, monsieur le rapporteur spécial, l'essentiel du diagnostic que vous avez porté. Si vous avez bien entendu mes propos de ce matin - mais aussi mes propos antérieurs - vous aurez pu remarquer que j'y faisais allusion à un reproche qui m'a parfois été fait : on a souvent critiqué le constat - lucide, je crois - que je dressais de cette institution.

Je peux réaffirmer ici tout à fait clairement ma détermination à engager la réforme de l'A.F.P.A. Je considère, à ce sujet, que la représentation nationale doit être pleinement informée. Par conséquent, je prends ici l'engagement de vous communiquer le rapport d'audit de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances, de même que je m'engage à venir présenter devant votre commission, monsieur Fourcade, les grandes lignes de la réforme de l'A.F.P.A.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. J'en prends bonne note !

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. Ces engagements, je les tiendrai.

Dans le même temps, j'avoue mon incompréhension - et mon propos vaudra réponse à l'amendement de la commission, ce qui m'évitera d'avoir à y revenir longuement tout à l'heure - car, pendant des années, le budget de l'A.F.P.A. n'a pas suscité de problème particulier. Aucun amendement n'a jamais été déposé à ce sujet ! Et c'est au moment où je propose cette réforme, où j'indique qu'elle aurait dû être réalisée depuis au moins vingt ans, où j'en prends la responsabilité, avec toutes les difficultés que les uns et les autres vous avez bien voulu relever, que vous semblez vouloir ne pas me donner les moyens de la mettre en œuvre ?

L'A.F.P.A. est, je vous le rappelle, une association à gestion tripartite. Ce n'est pas un service de l'Etat. Par conséquent, il est nécessaire que s'ouvre une négociation avec les partenaires ouvriers et patronaux. Si vous ne me donnez pas les moyens de cette négociation - et si, en plus, vous me supprimez les moyens de faire vivre cette institution par la simple actualisation de son budget - comment voulez-vous que je puisse mener cette réforme à bien ?

Comment pouvez-vous si bien décrire la course d'obstacles qui est la mienne, monsieur le rapporteur spécial, et en même temps proposer à la Haute Assemblée de me lier les chevilles ? Vous pratiquez là un curieux exercice !

Quoi qu'il en soit, comme je l'ai indiqué dans mon propos liminaire, je m'engage à ce qu'une part importante de l'augmentation de la dotation de l'A.F.P.A. soit consacrée aux dépenses de structures.

Compte tenu de ces différents engagements - communication à la Haute Assemblée du rapport d'audit, rendez-vous pris avec la commission compétente pour la présentation des grandes lignes de la réforme, affectation d'une part importante de la dotation de l'A.F.P.A. à la réforme des structures - je vous demande de bien vouloir retirer cet amendement.

M. Gérard Delfau. Très bien !

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. La réforme de l'A.F.P.A. me paraît un acte essentiel, mais, vous le savez bien, elle n'est pas simple. Ce n'est pas au moment où je m'engage devant vous qu'il faut m'en supprimer les moyens ! De surcroît, refuser l'augmentation de la dotation de l'A.F.P.A. signifie aussi rendre impossibles la réévaluation des salaires et la création des postes nécessaires à l'ouverture des nouveaux centres qui viennent d'être construits, ainsi que l'abandon de toute modernisation des locaux et de tout investissement pédagogique nouveau... bref, de tout ce qui est nécessaire pour donner son nouveau souffle à l'A.F.P.A.

J'ai la conviction que notre pays a besoin d'une institution renouvelée et forte, dont les moyens soient beaucoup mieux utilisés.

Je m'engage dans cette direction et, pour cela, j'ai besoin de votre soutien. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. le président. Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, ainsi que des 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.

ÉTAT B

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

M. le président. « Titre III, 778 593 818 francs. »

Sur ce titre, la parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, M. Viron a exprimé notre désapprobation face à un budget affecté d'une diminution importante de crédits... et que la majorité du Sénat veut encore aggraver avec une réduction des crédits destinés à l'A.F.P.A.

Je voudrais attirer votre attention, monsieur le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, sur deux points qui renforcent encore notre opposition à ce budget : la situation des centres de rééducation professionnelle et d'insertion sociale des handicapés et le travail de nuit des femmes.

Sur le premier point, notre inquiétude est grande. Au nom de l'égalité de traitement avec les valides, vous voulez appliquer une politique de droit commun pour tous les aspects de la vie.

La prise en compte des spécificités des handicapés est un facteur d'égalité. Le rejet de ce que certains qualifient honnêtement de « régime de faveur » serait une source de nouvelles inégalités. Or votre politique consistant à modifier le financement actuel de la rééducation en le remplaçant par un double financement partagé entre la sécurité sociale et l'emploi remet en cause le droit à réparation.

La rééducation professionnelle et sociale atteint 80 p. 100 dans les établissements de l'association Ambroise Croizat, créée il y a quarante ans par les syndicats C.G.T. de la métallurgie de la région parisienne. Ces établissements sont menacés de disparition, la Cotorep orientant 90 p. 100 des handicapés vers un milieu ordinaire en niant la nécessité d'une formation professionnelle spécifique.

Le résultat, vous le connaissez, monsieur le ministre : en Ile-de-France, 17 000 travailleurs handicapés sont des chômeurs de longue durée ; ils sont 45 000 sur le plan national.

Votre remise en cause du dispositif de rééducation accentue les inégalités, alors qu'il faudrait, au contraire, développer le dispositif de rééducation qui a fait la preuve de son efficacité et, du même coup, garantir les droits et les prérogatives de la sécurité sociale.

La France est le seul pays d'Europe où la rééducation professionnelle des travailleurs handicapés est incluse dans le système de protection sociale. Par notre vote, nous exprimons notre volonté que l'on conserve cette orientation.

S'agissant, maintenant, du travail de nuit des femmes, je tiens, une fois de plus, à affirmer l'opposition de mon groupe. C'est une mesure illégale, puisque toujours interdite en France par le code du travail.

C'est une mesure qui joue contre l'emploi. J'en donne un exemple, qui est d'actualité : Bull supprime des emplois, mais, dans le même temps, veut imposer, dans son usine d'Angers, le travail de nuit, dont les femmes ne veulent pas.

C'est une mesure contre la famille, contre l'équilibre de la femme, du couple, des enfants. La femme aura à supporter, en plus de la fatigue de la nuit, celle de la double journée au foyer.

C'est une mesure contre la nation. Le travail de nuit a des répercussions néfastes sur la grossesse et sur la vie des jeunes enfants de celles qui le subissent.

Le travail de nuit, mes chers collègues - c'est un fait indéniable - dérègle totalement la vie de l'individu ; nous en savons tous quelque chose. Pensez à celles qui, toute l'année, vivent les conséquences d'un travail de nuit !

C'est un recul de civilisation. L'interdiction du travail de nuit date de 1892, il y aura bientôt un siècle. Voulez-vous en revenir à ce temps où les ouvrières des sucreries déchargeaient les betteraves la nuit, parce qu'elles résistaient mieux au froid et à la saleté, ou les batteuses de coton, parce qu'elles résistaient mieux aux poussières ?

M. Charles Descours. C'est Zola !

Mme Marie-Claude Beaudou. Je cite là *Le Travail au féminin*, de M. Gubbels.

Chez Bull, à Angers, en 1990, pour travailler sur les microscopes binoculaires, les femmes auraient besoin du silence et de la concentration de la nuit !

Nous ne pouvons pas l'admettre, monsieur le ministre. Commencez par donner du travail à celles qui veulent travailler le jour avant d'imposer aux femmes le travail de nuit dont elles ne veulent pas !

Au-delà de toutes les raisons exprimées, ce matin, par M. Viron, le rejet de votre budget, messieurs les ministres, c'est aussi la lutte pour la véritable égalité des handicapés et des femmes. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. de Catuelan.

M. Louis de Catuelan. L'intitulé de la partie du projet de loi de finances que nous examinons aujourd'hui : « Travail, emploi, formation professionnelle », soulève en soi des interrogations importantes.

Faut-il aider les chômeurs ? Bien évidemment ! Se trouver dans une telle situation doit être épouvantable.

Faut-il former les jeunes, mais aussi les adultes, à des emplois de plus en plus complexes ? Oui, bien sûr, dès lors que la formation est intéressante. Mais là se situe ma question. La technologie avancée, même si elle favorise aussi la création d'emplois, est incontestablement génératrice de chômage : plus on modernise, plus on débauche - c'est un fait - y compris ceux qui ont bénéficié d'une bonne formation technique.

Dans ce monde évolutif, face à cette fuite en avant, comment concevez-vous l'avenir ?

M. le président. La parole est à M. Louis Boyer.

M. Louis Boyer. Monsieur le ministre, l'apprentissage industriel est un moyen de formation qui nous semble intéressant. Encore faudrait-il qu'il puisse recevoir une application pratique.

Assistant dernièrement à une assemblée de chefs d'entreprise où de nombreux participants signalaient la pénurie de personnels qualifiés, j'évoquais la possibilité offerte par cet apprentissage industriel. Quelle ne fut pas ma surprise de constater que pas un seul chef d'entreprise n'était au courant !

Il convient donc que, grâce à une information directe auprès des chefs d'entreprise, vous leur fassiez connaître les possibilités qui sont les leurs. Je suis persuadé qu'ils vous en seront reconnaissants et qu'ils contribueront à la réussite de votre objectif.

Ainsi, vous n'aurez pas à connaître les problèmes de votre collègue de l'éducation nationale, qui a poursuivi la formation dans des branches sans avenir et oublié de former dans les branches porteuses d'emplois, ce qui vous oblige, aujourd'hui, à nous faire des propositions de rattrapage qui seraient sûrement moins importantes si l'on avait visé juste plus tôt.

Je vous remercie, par avance, des précisions que vous voudrez bien m'apporter sur ce problème partiel mais important.

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 ne peux pas laisser sans réponse les propos de Mme Beaudou sur la situation des handicapés.

Je vais proposer au Sénat, comme je l'ai fait devant l'Assemblée nationale, dans le cadre du plan pour l'emploi en faveur des handicapés, l'extension du contrat de retour à l'emploi. Grâce à des conditions particulières, à des exonérations de charges, à des mesures propres prises en concertation avec les associations de handicapés, nous permettrons à des personnes qui, sans cela, n'auraient pas trouvé d'emploi, d'en obtenir un.

Je ne laisserai donc pas dire que le Gouvernement ne se soucie pas d'un problème qui est essentiel. Avec la majorité, il fait pour les handicapés ce qui n'a pas été fait depuis de très nombreuses années.

Concernant le travail de nuit des femmes, nous n'allons pas revenir sur le code du travail. Mme Marie-Claire Beaudou a l'air d'ignorer...

Mme Marie-Claude Beaudou. Marie-Claude ! (*Rires.*)

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Vous avez raison : c'est le seul point sur lequel je vous donne raison, et bien volontiers. Il s'agit bien de Marie-Claude !

M. Hector Viron. Vous êtes bien obligé ! (*Rires.*)

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Mon cher Hector, vous avez raison de signaler nos points de convergence !

M. Ivan Renar. Cela s'arrête à l'état civil !

M. Jean-Pierre Soisson, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. S'agissant du travail de nuit des femmes, une convention a été votée par l'Organisation internationale du travail, qui a donné lieu à de très longs débats. Nous verrons les conditions dans lesquelles une telle convention doit être mise en œuvre en France. Le Gouvernement n'a pas du tout l'intention, chez Bull ou ailleurs, de revenir sur la législation concernant le travail de nuit des femmes, que vous connaissez parfaitement.

Monsieur de Catuelan, vous vous êtes dit préoccupé par les difficultés que nous pouvons rencontrer dans la mise en œuvre de solutions adaptées à telle ou telle catégorie de demandeurs d'emploi. Nous nous efforcerons de répondre à cette question dans le cadre de la modernisation négociée.

Monsieur Louis Boyer, une étude, financée par le ministère et par l'assemblée permanente des chambres de commerce, sur les difficultés de mise en œuvre de l'apprentissage industriel a rendu des conclusions stupéfiantes ; près de 60 p. 100 des chefs d'entreprise ne connaissent pas les modalités d'application prévues, notamment, par la loi de 1987.

Au vu de ces résultats, nous avons décidé, en liaison avec les compagnies consulaires, de rendre sensibles l'ensemble des organisations professionnelles et des entreprises aux moyens offerts pour développer l'apprentissage industriel dans notre pays. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Monsieur le ministre, je ne peux pas laisser dire que le Gouvernement s'occupe, enfin, des handicapés.

En tant que cosignataire de la loi de 1975, qui est la vraie charte des handicapés dans notre pays, et après avoir constaté que, de 1980 à 1987, un grand nombre de décrets d'application de ce texte n'ont pas été pris, je me félicite que l'on s'occupe, enfin, des handicapés à partir de la loi de 1975. On répare ainsi un certain nombre d'erreurs.

Il n'est jamais sage de trop critiquer ses prédécesseurs.

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

(*Ces crédits sont adoptés.*)

M. le président. « Titre IV, moins 8 421 495 246 francs. »

Par amendement n° II-29, M. Blin, au nom de la commission des finances, propose d'augmenter cette réduction de 312 790 000 francs et, en conséquence, de porter les mesures nouvelles à moins 8 734 285 246 francs.

La parole est à M. le rapporteur spécial.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial. Compte tenu de la défense éloquent que vient de faire M. le secrétaire d'Etat de son opposition à cet amendement, je tiens à exposer de nouveau brièvement notre position.

Lorsque nous proposons - j'espère que le Sénat me comprendra - de rejeter cette augmentation de 312 millions de francs destinée au budget de l'A.F.P.A., augmentation de 9 p. 100, je le souligne, par rapport à 1990, nous visons deux objectifs.

Premièrement, pour parler simple, nous ne voulons pas mettre la charrue devant les bœufs. Il est indispensable que la réforme entre en action avant que nous ne songions à majorer des crédits qui, de toute manière, auraient été accordés à l'A.F.P.A. selon les dispositions premières prises par le Gouvernement.

J'ajoute, monsieur le ministre, que rien n'assure - vous le dites, mais cela ne figure pas dans le texte - que ces 312 millions de francs serviraient bien aux mesures que vous comptez prendre pour moderniser l'A.F.P.A., mesures qui ne sont toujours pas prises et qui ne peuvent pas l'être puisque vous devez attendre les résultats de négociations nécessairement lourdes puisqu'elles sont de caractère paritaire.

Je suis donc conduit à penser que ces 312 millions de francs vont - je n'ose pas dire à un tonneau percé, ce serait cruel - à une institution qui n'a pas trouvé son meilleur fonctionnement.

Je crois donc vous aider en marquant très clairement la volonté de la Haute Assemblée de ne pas accorder un sou de plus à une institution qui appelle un ravalement total.

Tel est le sens de notre intervention. N'y voyez aucune malice à votre endroit, aucune volonté de nuire à l'A.F.P.A., mais simplement la volonté de vous aider de bout en bout dans une opération difficile.

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

M. André Laignel, secrétaire d'Etat. M'étant déjà exprimé contre cet amendement, je soulignerai simplement de nouveau le paradoxe qui consiste, au moment où, enfin, quelqu'un se décide à engager cette réforme, à ne pas vouloir lui en accorder les moyens.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° II-29.

M. Hector Viron. Je demande la parole contre l'amendement.

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

M. Hector Viron. Nous n'approuvons pas le budget, mais nous ne pouvons pas accepter cet amendement.

On peut discuter de la réforme de l'A.F.P.A., mais, en l'occurrence, on ne peut priver le ministère chargé de cette réforme de crédits qui servent, entre autres, à payer le personnel.

M. Jean Chérioux. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean Chérioux. Le groupe du R.P.R. votera cet amendement. Comme l'a dit M. Blin, il ne s'agit absolument pas d'un geste de défiance.

Je ne comprends pas très bien l'argumentation de M. le secrétaire d'Etat. En effet, cette réduction des crédits ne peut que le conforter dans sa négociation avec l'A.F.P.A. Il sait que le Sénat souhaite voir engager la réforme.

M. Gérard Delfau. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Gérard Delfau. Le groupe socialiste votera l'ensemble du budget ; il votera donc contre l'amendement.

M. le secrétaire d'Etat vient de donner un certain nombre d'indications qui vont dans le sens des vœux émis par les rapporteurs. Il a, en effet, précisé que le rapport sur l'état de l'A.F.P.A. sera communiqué. Il s'est, par ailleurs, engagé à venir présenter devant la commission les projets de réforme de cette institution. Mais ce sont là les raisons secondes de notre opposition à cet amendement.

Plus fondamentalement, nous sommes satisfaits des engagements pris par M. le secrétaire d'Etat à propos d'une rénovation de l'A.F.P.A. qui préserve les intérêts légitimes des personnels et qui leur permettrait même de trouver, dans leur nouveau statut ou dans les nouvelles formes de travail, toutes les satisfactions qu'ils sont en droit d'attendre.

Pour toutes ces raisons, et parce qu'il serait paradoxal de refuser des crédits pour une réforme qu'il faut engager, le groupe socialiste votera contre cet amendement.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Je demande la parole.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. M. Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, qui a été obligé de quitter l'hémicycle pour des motifs impérieux, m'a chargé d'indiquer à sa place que la commission des affaires sociales approuvait entièrement l'amendement n° II-29.

Vos explications, monsieur le secrétaire d'Etat, et votre conviction sont tout à fait dignes d'éloges, mais vous proposez une augmentation de 9 p. 100 des crédits de l'A.F.P.A., sans avoir défini les propositions de réforme.

La commission des affaires sociales estime quant à elle qu'il faut d'abord stabiliser les crédits de l'A.F.P.A., ensuite définir une réforme et après seulement déterminer les moyens supplémentaires qui seront nécessaires.

Je vous demande donc, mes chers collègues, d'adopter l'amendement n° II-29 commun à la commission des finances et à la commission des affaires sociales.

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

Je mets aux voix l'amendement n° II-29, repoussé par le Gouvernement.

Je suis saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe du rassemblement pour la République.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions réglementaires.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

(Il est procédé au comptage des votes.)

M. le président. Voici le résultat du dépouillement du scrutin n° 46 :

Nombre des votants	316
Nombre des suffrages exprimés	316
Majorité absolue des suffrages exprimés	159

Pour l'adoption	227
Contre	89

Le Sénat a adopté.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix, ainsi modifiés, les crédits figurant au titre IV.

(Ces crédits sont adoptés.)

ÉTAT C

TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme, 28 400 000 francs.

« Crédits de paiement, 15 millions de francs. » - (Adopté.)

« Titre VI. - Autorisations de programme, 696 935 000 francs.

« Crédits de paiement, 471 187 000 francs. » - (Adopté.)

ÉTAT B

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

M. le président. « Titre III, moins 438 902 945 francs. » - (Adopté.)

ÉTAT C

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

M. le président. « Titre V. - Autorisations de crédits, 15 millions de francs.

« Crédits de paiement, 7 500 000 francs. » - (Adopté.)

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

Messieurs les ministres, il me reste à vous remercier d'avoir contribué à la bonne organisation des travaux du Sénat. Il s'avère qu'il a été sage, tout à l'heure, de les interrompre.

Solidarité, santé et protection sociale

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale.

M. Paul Souffrin. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

M. Paul Souffrin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le 15 novembre dernier se déroulait à l'Assemblée nationale un débat sur la contribution sociale généralisée. Chacun d'entre nous sait que ce débat a été écourté - nous le regrettons - par l'utilisation de l'article 49-3 de la Constitution, véritable guillotine.

Devant les députés, M. le Premier ministre était venu en personne présenter son projet. Aujourd'hui, les sénateurs communistes s'étonnent qu'il ne daigne pas participer aux travaux de notre assemblée en venant présenter lui-même un texte qui lui tient, semble-t-il, à cœur.

Nous protestons avec solennité contre cette forme de mépris affiché à notre égard. Peut-être, monsieur le ministre, ce mépris est-il généré par une certaine crainte ?

Monsieur le président, mes chers collègues, nous estimons qu'il y va de l'honneur du Sénat. Nous demandons une suspension de séance de quinze minutes pour permettre à M. le ministre ici présent de prévenir M. Rocard, Premier ministre, de la nécessité de sa présence au Sénat pour ce débat important.

M. Claude Estier. Allons, allons !

M. le président. Monsieur Souffrin, pour le moment nous allons examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale. Je vais donner la parole à M. le ministre pour qu'il présente son budget. Nous verrons par la suite si M. le Premier ministre vous a entendu ou écouté.

La parole est à M. le ministre.

M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai en charge, au travers du département ministériel dont la responsabilité m'incombe depuis plus de deux ans maintenant, les plus faibles et les plus fragiles, ceux qui

subissent et subiront de plein fouet les difficultés actuelles et futures. Pour ceux-là, le mot « solidarité » doit conserver tout son sens. De même, pour tous les Français, ceux de « protection sociale » ont une valeur symbolique inébranlable.

C'est pourquoi, après vous avoir présenté le projet de budget de mon ministère, j'évoquerai l'ensemble de notre politique de protection sociale et plus particulièrement la réforme de son financement.

Avec 48 milliards de francs, c'est un budget en progression de plus de 6 p. 100. Il se caractérise par un effort massif de solidarité que traduit la croissance de plus de 20 p. 100 du revenu minimum d'insertion, par une volonté affirmée en matière de santé publique, dont les crédits augmentent de près de 10 p. 100, et par une modernisation de l'administration. Ce sont ces trois axes que je souhaite développer devant vous, avant d'élargir nos réflexions à l'évolution de la protection sociale.

Cet effort massif fait en faveur de la solidarité - premier axe - apparaît clairement dans la croissance du R.M.I.

Les crédits en sa faveur passent de 7,9 milliards de francs en 1990 à 9,1 milliards de francs en 1991. Cet effort budgétaire de 1 milliard de francs de crédits supplémentaires est une des mesures les plus importantes de toute la deuxième partie de la loi de finances. Il reflète le cap social que le Gouvernement maintient quelles que soient ou puissent être les difficultés économiques.

Vous savez l'importance que j'accorde - que vous accordez vous aussi d'ailleurs - au « I » du sigle R.M.I. Nous partageons tous, conseils généraux, administrations de l'Etat, associations, l'obligation de combattre pour la réussite de l'insertion.

C'est vrai que cette partie est difficile et qu'elle n'est pas encore gagnée. Il faut un acharnement exemplaire de toutes les parties prenantes. Pour les 500 000 allocataires, le nombre de contrats d'insertion progresse régulièrement. Environ un tiers des allocataires en ont, aujourd'hui, signé un. Ce pourcentage est encore insuffisant, mais il traduit une mobilisation locale réelle inscrite dans les programmes départementaux d'insertion. La contribution des départements représentait 1 milliard de francs en 1989. Leur engagement, faible en début d'année, a progressé même si les situations ont été variables d'un point à l'autre du territoire. Cette participation augmente désormais à un rythme significatif.

J'ai, en outre, accentué l'effort de l'Etat pour accroître l'efficacité de notre action. Les cellules d'appui et les organismes concourant à l'insertion seront dotés cette année de 30 millions de francs, notamment pour développer l'insertion professionnelle grâce aux agents que l'A.N.P.E. mettra à disposition. Ils seront financés pour partie par l'Etat et pour partie par les conseils généraux.

La mise en œuvre du R.M.I. et la politique d'insertion, en traitant au fond les problèmes, réduisent évidemment les besoins d'aide d'urgence ou d'intervention ponctuelle. Pour autant, ces besoins ne disparaissent pas complètement, car les situations de pauvreté sont souvent très complexes. C'est l'objet de l'ensemble de la politique sociale menée par le Gouvernement en complément ou au-delà du R.M.I.

C'est ainsi que cette année, comme les précédentes, a été engagée, dès le mois de novembre, une nouvelle campagne « pauvreté-précarité », pour laquelle, sur la fin de gestion 1990, 40 millions de francs ont été dégagés, qui nuancent, ainsi, l'apparente diminution des crédits « pauvreté », inscrits au chapitre 47-21 pour 1991.

Les jeunes, nous le constatons tous les jours, sont, certes, la chance d'une société française qui bénéficie d'un réel dynamisme démographique, mais aussi une population fragile. Je pense à ceux que l'absence de formation et le sous-emploi rendent vulnérables, guettés qu'ils sont par la rupture sociale et la marginalisation. Il faut donc inlassablement tenter de leur donner leurs chances.

Trois actions prioritaires ont été engagées ou poursuivies en leur faveur.

Ainsi, les opérations « été-jeunes » et les programmes de prévention de la délinquance ont été orientés volontairement cette année vers les jeunes les plus marginalisés.

Ces actions sont menées avec les partenaires institutionnels qui œuvrent pour l'insertion. Les dynamiques locales ont été ainsi encouragées. La cohérence des actions de l'Etat et des

collectivités locales est renforcée pour faire en sorte que les jeunes les plus en difficulté soient les premiers bénéficiaires de ces opérations.

En outre, un fonds jeunes est créé cette année. Doté initialement de 20 millions de francs, il doit permettre d'aider ponctuellement les jeunes à sortir d'une situation critique et à réintégrer un dispositif de formation professionnelle. L'Etat joindra ainsi ses efforts à ceux des collectivités locales.

Enfin, les politiques interministérielles de la ville, conventions de quartier, contrats d'agglomération, visant toutes les populations marginalisées et traitant globalement des questions d'intégration, ont trouvé leur traduction budgétaire pour 1991.

Mme Dorlhac de Borne et M. Gillibert vous présenteront plus complètement la politique du Gouvernement en faveur des personnes âgées, de la famille et des personnes handicapées. Je citerai simplement l'effort considérable fait en matière d'humanisation des hospices, de développement des places de centre d'aide par le travail, avec 154 millions de francs pour la création de 2 800 places ; je citerai encore la nouvelle politique de création de places dans les maisons d'accueil spécialisées, visant à doubler en quatre ans la capacité actuelle.

Parallèlement à ces efforts importants en faveur de la solidarité, le budget de notre ministère se veut volontariste en matière de santé : c'est le deuxième axe de son action.

Cet objectif reflète, comme le confirment tous les sondages les plus récents, les souhaits les plus vifs des Français. Voir reculer les frontières de la mort, alléger les souffrances, permettre à chacun un égal accès à des soins de qualité, tous ces objectifs doivent trouver leur traduction politique.

Je ne détaillerai pas l'ensemble du budget de la santé, que M. Bruno Durieux vous présentera tout à l'heure. Je m'en tiendrai à quelques grandes orientations.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire dans cette enceinte voilà quelques semaines, j'ai choisi cette année de mettre l'accent sur la santé publique, et donc d'affirmer la volonté du Gouvernement de protéger le capital santé des Français.

La lutte contre l'alcoolisme, le tabagisme et la consommation abusive de médicaments sont les priorités de 1991. Elles accompagneront les efforts de modification des comportements recherchée par la loi et compléteront le dispositif de prévention financé par la C.N.A.M.T.S., la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, car, désormais, la sécurité sociale ne se contente plus d'assurer le risque maladie, mais investit pour le prévenir.

En 1990, le Fonds national de prévention, géré par la caisse nationale, a engagé 944 millions de francs d'actions de prévention. Cela représente une progression par rapport à 1989 de 144 millions de francs. Le montant total du fonds n'est pas encore arrêté pour 1991 puisque la négociation avec la caisse nationale d'assurance maladie est en cours.

Cette politique a permis de poursuivre de nombreux programmes, notamment de dépistage des cancers du sein, du col de l'utérus et des cancers colo-rectaux, cancers meurtriers s'ils sont détectés trop tard, mais guérissables lorsqu'ils sont pris à temps.

Deux autres grands types d'interventions sont identifiés par des mesures spécifiques dans ce projet de budget, il s'agit des actions de lutte, d'une part, contre le sida, d'autre part, contre la toxicomanie et il me plaît d'y insister aujourd'hui, 1^{er} décembre, journée mondiale de lutte contre le sida.

Dans ces deux domaines, les crédits sont en augmentation mais M. Durieux les présentera plus longuement tout à l'heure. J'attire simplement votre attention sur le fait, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'en matière de lutte contre la toxicomanie, nous avons maintenu les 250 millions de francs de crédits gérés par la délégation interministérielle mais en ayant pris le soin de consolider les structures qui accueillent les toxicomanes ; un crédit de 100 millions de francs permettra, ainsi, d'assurer la pérennité de ces structures, à condition, bien sûr, qu'elles se livrent à une évaluation.

J'en viens, enfin, au troisième axe de ce budget, la modernisation du ministère, que nous avons engagée en 1988. Dans le cadre du renouveau du service public, chantier ouvert par le Premier ministre, j'ai, depuis deux ans, développé un projet d'administration visant à mobiliser les personnels et les services.

Pour la première fois, en 1991, le solde de nos emplois sera positif et consacrer une requalification des services, engagée contractuellement sur trois ans avec la direction du budget. Ce contrat permet, en outre, diverses revalorisations indemnitaires et statutaires.

Un effort de formation continue a été décidé. Un accord triennal passé avec les organisations syndicales permettra à tous les agents de bénéficier de cinq jours de formation par an à l'horizon de 1993.

Telles sont donc les quelques brèves remarques liminaires que je souhaitais faire à propos de ce budget. Mais, cette année, mesdames, messieurs les sénateurs, notre débat est particulier. Il ne peut se limiter à l'examen des seuls crédits du ministère des affaires sociales, car ces derniers ne reflètent pas l'ensemble de la politique sociale menée par le Gouvernement. Je l'ai déjà dit souvent, mais c'est sans doute encore plus vrai cette année où nous engageons une réforme du financement de la protection sociale.

La sécurité sociale répond à une aspiration fondamentale : la sécurité devant les risques. Elle incarne une valeur essentielle : la solidarité. Elle est un élément essentiel de la cohésion sociale.

Nous sommes comptables devant la nation de la pérennité de ce système de protection sociale. C'est grâce à la sécurité sociale que tous les Français peuvent accéder à des soins de qualité, jouissent d'un niveau de vie décent à l'âge de la retraite et bénéficient d'une politique familiale active.

Entreprendre les réformes nécessaires pour garantir durablement l'avenir de la sécurité sociale, telle est l'ambition de l'actuel gouvernement.

Quels sont, à cet égard, les enjeux majeurs ? J'en citerai trois : il s'agit de répondre aux nouveaux besoins sociaux, de maîtriser l'évolution des dépenses, d'en répartir équitablement la charge entre tous.

Le Gouvernement s'engage sur ces trois fronts.

Pour résoudre le problème de la réforme du financement de la protection sociale, il vous propose de mettre en place une contribution sociale assise sur l'ensemble des revenus. Cette réforme a pour objectif de mieux répartir la charge du financement de la protection sociale.

La contribution sociale généralisée fait participer tous les revenus alors que les charges de la sécurité sociale pèsent aujourd'hui presque exclusivement sur les revenus professionnels. Cet appel à tous les revenus vise, en fait, à réintroduire une cohérence entre les prestations de sécurité sociale et leur mode de financement.

La C.S.G. sera intégralement affectée à la branche famille. Le Gouvernement a accepté de modifier sur ce point à l'Assemblée nationale son projet initial, tenant ainsi compte des critiques constructives de certains.

La branche famille est, en effet, devenue universelle. Notre politique familiale est la marque de notre confiance dans l'avenir, comme l'expression de notre solidarité à l'égard des familles modestes. Il est donc normal, il est donc juste d'y faire participer tous les revenus.

Il s'agit là d'une revendication ancienne et légitime, je pense, notamment, aux propositions des sages formulées à la suite des états généraux de la sécurité sociale.

Réforme de justice sociale en ce qu'elle fait participer tous les revenus, la C.S.G. l'est également parce qu'elle permet de mieux proportionner la participation de chacun à ses facultés contributives.

Les prélèvements sociaux et fiscaux restent, en effet, en France moins progressifs que dans la plupart des pays européens.

Cette faible progressivité tient, notamment, à la déductibilité des cotisations sociales. Cette déductibilité se révèle favorable aux revenus élevés car elle réduit le caractère redistributif de l'impôt sur le revenu.

La C.S.G., comme toutes les impositions, ne sera donc pas déductible.

Je vois que l'on s'offusque : ce serait un impôt prélevé sur l'impôt. Mais ne payons-nous pas déjà d'impôt sur le revenu sur l'impôt sur le revenu, sur les impôts locaux et même sur les revenus qui nous servent à acquitter la T.V.A. ?

Cette faible progressivité tient également au poids des cotisations sociales plafonnées, qui pèsent proportionnellement beaucoup plus sur les bas et moyens revenus.

La contribution sociale généralisée se substituera à des cotisations plafonnées. Les charges de la solidarité seront ainsi mieux réparties.

Cette réforme sera mise en place à prélèvements constants. Le Gouvernement n'entend pas, en effet, résoudre les problèmes de la sécurité sociale par des solutions de circonstance.

La C.S.G. se substitue intégralement à des prélèvements existants, et ce pour l'ensemble des régimes sociaux. Le prélèvement exceptionnel de 0,4 p. 100 est supprimé et les cotisations sociales vieillesse seront abaissées de 1,1 p. 100 et de 42 francs par mois. Ainsi, 80 p. 100 des actifs bénéficieront de ce transfert.

Le Gouvernement n'entend pas dissimuler qu'en améliorant le revenu net des Français, il accroît du même coup l'assiette de l'impôt sur le revenu pour 1992. Il y aurait un paradoxe à soutenir le contraire.

Mais, je vous en prie, pas de faux procès sur ce thème. Comme le Premier ministre s'y est engagé, nous discuterons lors de la loi de finances pour 1992 des conséquences à tirer de cet élargissement d'assiette. Il nous faudra choisir entre nos priorités, baisse des impôts ou financement de la dépendance des personnes âgées.

Cette contribution sociale généralisée sera intégralement affectée à la sécurité sociale. Il s'agit donc bien d'un impôt mais d'un impôt affecté, qui ne transite pas par le budget de l'Etat.

La technique de la fiscalisation n'a rien de commun avec la technique de la budgétisation. Le recouvrement se fera pour l'essentiel par les canaux sociaux, c'est-à-dire par l'intermédiaire des U.R.S.S.A.F. et des caisses de la mutualité sociale agricole.

Qu'on ne crie donc plus à la vignette *bis*, qui « se perdrait dans la masse budgétaire », comme je l'ai entendu dire à l'Assemblée nationale !

Enfin, mesdames, messieurs les sénateurs, le taux de la contribution sociale généralisée sera voté par le Parlement. C'est un progrès pour la démocratie qui permettra d'associer plus étroitement le Parlement aux choix fondamentaux qui sont faits en matière de protection sociale.

Jusqu'à présent, le Parlement n'avait pas à connaître des ressources de la protection sociale, dont le montant dépasse celui du budget de l'Etat, alors qu'il est pourtant conduit à se prononcer sur ses dépenses.

Pour résumer l'esprit de cette réforme, mesdames, messieurs les sénateurs, je dirai qu'elle vise à garantir l'avenir de notre système de sécurité sociale à travers des modalités de financement à la fois plus justes et plus démocratiques.

Je n'ai pas manqué d'entendre, ici et là, des critiques qui, en reconnaissant la validité de la démarche engagée en matière de financement, la rejettent toutefois au motif qu'elle n'était pas prioritaire ou qu'elle ne réglait pas tous les problèmes de notre système de protection sociale.

Je m'honore, mesdames, messieurs les sénateurs, de faire partie d'un gouvernement qui ne repousse pas à plus tard les réformes sous prétexte de préparer je ne sais quelle réforme globale et définitive.

Cette réforme de justice sociale a une histoire.

Elle est l'aboutissement des réflexions conduites tout au long des années quatre-vingt sur l'adaptation du financement de notre système de protection sociale.

Elle s'appuie sur des principes qui faisaient l'unanimité. Elle était d'ailleurs réclamée par tous les groupes politiques confondus.

Ce gouvernement s'honore de savoir passer de l'incantation à l'action. Il est en droit d'attendre que chacun soit fidèle aux positions prises en d'autres temps.

Ce gouvernement prendra également ses responsabilités vis-à-vis du second enjeu majeur de notre système de protection sociale : la maîtrise de l'évolution des dépenses.

On a voulu opposer la mise en place de la contribution sociale généralisée et la maîtrise de l'évolution des dépenses.

Certains députés qui avaient pourtant dit qu'ils ne voteraient pas la motion de censure ont fini par la voter, au motif que le Gouvernement ne présentait pas un plan de maîtrise de l'évolution des dépenses.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. C'est exact !

M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité. Puisqu'un certain nombre de mesures sont annoncées, je ne doute point que ces mêmes députés ne manqueront pas de soutenir le Gouvernement.

Revenons au débat qui oppose la maîtrise de l'évolution des dépenses et la mise en place de la C.S.G.

La contribution sociale généralisée est mise en place à prélèvements constants. Un vote du Parlement sera nécessaire pour modifier son taux, alors que celui des cotisations sociales peut être aujourd'hui augmenté par décret.

En quoi la C.S.G. serait-elle une mesure de facilité ? Le prétendre serait témoigner de bien peu de considération pour le contrôle parlementaire.

En ce qui concerne les dépenses d'assurance maladie, on peut soit réduire les remboursements, soit rechercher une meilleure efficacité du système de santé.

Le Gouvernement s'est engagé sans ambiguïté dans la seconde voie. Après la baisse de deux points qu'il a connue de 1986 à 1988, le taux de remboursement des dépenses de santé s'est stabilisé et a même, de nouveau, augmenté en 1989, pour revenir à 74,4 p. 100.

La première voie de cette alternative - je serai très attentif aux propositions que vous ferez s'agissant de la maîtrise de l'évolution de la dépense - qui consisterait à réduire le remboursement, a souvent été privilégiée au détriment de la solidarité devant la maladie, au détriment de l'égal accès aux soins, au détriment des plus modestes.

Elle n'a jamais fait la preuve de son efficacité économique. L'essentiel de la consommation médicale est contrainte. Choisit-on d'être malade ? Choisit-on sa maladie ? Choisit-on les soins que l'on reçoit ?

Menée à son terme, cette voie aboutit à soumettre les praticiens aux normes des compagnies d'assurances, et donc au détriment de leurs libertés.

Pour le Gouvernement, le déficit de l'assurance maladie ne s'explique pas seulement par la demande excessive de soins des malades.

Loin de moi l'idée de nier l'existence d'excès. Ils existent. Ils sont parfois conscients, ils sont le plus souvent le fruit du manque d'information.

Mais ces excès ne doivent pas masquer l'essentiel. Dans l'immense majorité des cas, les assurés sociaux ne consomment pas des soins par plaisir ou par erreur. Ainsi, 5 p. 100 d'entre eux, les plus malades, représentent 64 p. 100 de la dépense.

Qu'on me permette de prendre un exemple, pour ses incidences financières et par sa portée humaine. Voilà quelques mois, un médicament, le Zophren, a été disponible. Son coût est élevé : un milliard de francs par an. Les pouvoirs publics ont assuré la prise en charge de ce médicament non seulement par devoir, mais aussi avec fierté, car ce médicament réduit de manière remarquable les effets les plus éprouvants des chimiothérapies des cancéreux.

Sommes-nous condamnés devant de tels progrès techniques, soit à augmenter les prélèvements, soit à réduire les remboursements ?

Non, la France consacre déjà une part très importante de sa richesse à la santé. A cet égard, elle est au troisième rang des pays de l'O.C.D.E. et la dépense de santé par habitant est de 9 000 francs en 1989.

L'évolution des ressources de l'assurance maladie doit nous permettre de financer ces progrès thérapeutiques, à condition, bien sûr, de poursuivre en permanence un effort de gestion du système de santé par une action sur les structures, tout d'abord.

A cet égard, quatre axes doivent être privilégiés.

Il s'agit, d'abord, d'une politique d'adaptation du système hospitalier.

Le service public hospitalier doit rester le cœur du système d'hospitalisation et évoluer afin de prendre en compte au mieux les progrès techniques, mais aussi les nouveaux comportements face à la maladie. C'est l'objet de la future loi hospitalière.

Quant à l'hospitalisation à but lucratif - les cliniques - elle doit participer à l'effort de maîtrise des dépenses comme à celui d'adaptation du système hospitalier. C'est également l'objet de la loi hospitalière.

Il n'est pas normal que des profits en matière de santé soient assurés par les cotisations prélevées sur les salariés au titre de la sécurité sociale. Il doit y avoir un juste rémunération des services de santé, mais l'évolution des profits dans le domaine de la santé ne peut pas être supportée par la sécurité sociale.

Le deuxième axe est la définition d'une nouvelle politique du médicament. Il nous faudra sortir des cercles vicieux de la surconsommation par la « surpromotion » des ventes.

Le troisième axe concerne ce qu'il est convenu d'appeler « les soins ambulatoires », c'est-à-dire la médecine de ville.

A l'occasion de la dernière convention médicale, le Gouvernement a fait le choix de la responsabilité des professionnels. La démarche contractuelle de maîtrise des dépenses reposant sur des règles claires et des procédures d'évaluation régulière doit devenir la norme.

Le ministre de la santé rencontrera prochainement l'ensemble des professions concernées.

Le quatrième axe consiste à poursuivre et à amplifier l'action entreprise en matière de bon usage des soins : développement de l'évaluation médicale, lancement de campagnes d'éducation pour la santé, montée en charge des efforts très importants consentis pour la formation continue des médecins et de l'ensemble des professionnels de santé.

Au-delà de ces actions structurelles, qui ne porteront leurs fruits qu'à moyen terme, le Gouvernement poursuivra et amplifiera l'action de gestion rigoureuse des dépenses de santé qu'il conduit depuis 1988.

Je tiens à en rappeler les principes : ne rembourser que ce qui est médicalement efficace ; payer les services de santé à leur juste prix ; lutter contre les gaspillages.

Pour 1991, je ne vous le cache pas, l'évolution des dépenses nous confrontera à des choix particulièrement difficiles. Le Gouvernement ne manquera pas du courage nécessaire devant chaque décision. J'ai pris l'engagement d'équilibrer les comptes de l'assurance maladie sans prélèvement supplémentaire. Cet engagement sera tenu.

Nous devons remettre en cause certaines habitudes, certaines rentes de situation, certains comportements.

Je ne doute pas de l'appui de ceux qui réclament une action vigoureuse de maîtrise des dépenses. Il serait pour le moins incohérent de passer de l'incantation en faveur de cette politique de maîtrise des dépenses à la furia contestataire lors de son application concrète.

M. Guy Penne. Très bien !

M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité. Et là, je serai un observateur avisé.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Nous aussi !

M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité. En ce qui concerne les régimes vieillesse, la croissance des charges de retraite est inéluctable sous l'effet conjugué de deux phénomènes : des retraités plus nombreux notamment du fait de l'allongement de la durée de vie et des pensions plus élevées, car les nouveaux retraités ont cotisé plus longtemps sur des salaires plus élevés et bénéficient d'une législation plus favorable que celle de leurs aînés.

La dynamique naturelle des dépenses est donc supérieure à celle des recettes. Ce phénomène n'est pas nouveau. Nous y avons fait face jusqu'à présent par une hausse continue du taux des cotisations affectées à la vieillesse. Ce taux est passé pour le régime général de 8,5 p. 100 en 1967 à 15,8 p. 100 en 1990.

Ce choix correspondait à une aspiration fondamentale. Il est la marque de l'importance qu'accordent nos concitoyens à la sécurité de leurs vieux jours, au droit au repos après une vie d'activités.

Faut-il faire le même choix au début des années quatre-vingt-dix ? La situation a fondamentalement changé ; il reste des pensions, trop de pensions, d'un niveau modeste mais, en règle générale, les retraités vivent mieux. En moyenne, ils ont à présent rattrapé le niveau de vie des actifs. Pour une carrière complète, le taux de remplacement est désormais satisfaisant.

Si nous n'y prenons pas garde, nos mécanismes actuels, livrés à eux-mêmes, creuseront des écarts que nous n'aurons pas souhaités. Doit-on laisser faire les choses ou prendre conscience lucidement des choix que nous avons devant nous ?

La retraite par répartition repose sur la solidarité entre les générations. C'est donc bien en terme d'équité entre les générations que se pose la problématique des retraites à l'horizon 2005. Quel sera l'équilibre des revenus entre les actifs et les inactifs ?

Tel est tout l'enjeu, mais le seul enjeu, du débat sur les retraites. Il importe, en effet, de rassurer les Français. Les discours complaisants qui évoquent la faillite de nos systèmes de retraite n'aident pas à préparer l'avenir.

Je le dis clairement : il n'est pas question de revenir sur les retraites liquidées. Les droits acquis ne seront pas remis en cause. Les retraites seront payées.

Ce débat, M. le Premier ministre l'a indiqué, nous l'aurons au printemps sur la base d'un livre blanc que je prépare et qui doit traiter de l'ensemble des régimes de retraite et non du seul régime général.

Par ailleurs, un groupe de travail sera constitué avec les partenaires sociaux en vue d'engager sur ce thème la négociation qui s'impose.

Nous n'avancerons sur ce sujet aussi sensible que dans la cohésion sociale. La qualité de notre démocratie s'appréciera à notre capacité à traiter ensemble de cette question majeure.

Répartir plus équitablement le financement, maîtriser l'évolution des dépenses sociales, mais aussi répondre aux nouveaux besoins sociaux, telle est notre ambition. Elle s'appuie sur une conception renouvelée des solidarités entre les générations qui ne se réduisent pas, loin de là, à notre système de retraite.

Contrairement à une idée répandue, les différentes enquêtes menées en France et dans les pays européens montrent la permanence des liens familiaux entre les générations.

C'est donc bien à une demande par les familles de prise en charge plus importante des personnes âgées dépendantes, qu'il nous faut répondre.

C'est au sein de la famille que s'exercent les solidarités entre générations. Il nous faut donc travailler et réfléchir à une appréhension nouvelle de la politique de la famille, à une politique prenant en charge le problème des personnes âgées.

Les pouvoirs publics doivent conforter ces solidarités familiales lorsqu'elles sont confrontées à la dépendance des personnes âgées.

Nous avons présenté, voilà quelques semaines, avec Mme Dorlhac de Borne, au conseil des ministres, la politique que nous souhaitons mener pour améliorer la prise en charge de la dépendance. Ce sera une priorité du Gouvernement pour 1991.

Telles sont, mesdames, messieurs les sénateurs, les orientations que je voulais vous indiquer. Il s'agit, d'une part, d'orientations qui s'inspirent des choix que nous avons faits dans la présentation du budget du ministère des affaires sociales et de la solidarité pour 1991, et, d'autre part, des orientations du Gouvernement en matière de politique et de financement de la protection sociale.

Ces dernières visent à garantir à nos concitoyens un haut niveau de protection sociale, lequel s'inscrit dans l'histoire de notre pays et résulte de choix qui ont été faits voilà maintenant quarante-cinq ans.

Ce projet de budget, comme mon action en faveur de la sécurité sociale, s'inscrit donc dans une perspective d'ensemble, à savoir moderniser notre système de protection sociale, tout en restant fidèle à son esprit original pour en garantir l'avenir. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Bruno Durioux, ministre délégué à la santé. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, après le ministre des affaires sociales et de la solidarité, je me propose, tout d'abord, de détailler quelque peu les priorités retenues par le Gouvernement pour le projet de budget du ministère de la santé. J'évoquerai ensuite les problèmes qui se posent à notre système de santé et les moyens d'y faire face.

Le projet de budget du ministère de la santé est un bon projet. En effet, les crédits qui lui sont affectés augmentent d'environ 10 p. 100 ; leur progression est deux fois plus rapide que celle du budget général.

Ces crédits atteindront près de 2 milliards de francs en 1991. Ils illustrent l'intensification des interventions prévues pour l'année prochaine dans le domaine de la santé.

L'effort budgétaire est volontairement concentré sur quelques actions très significatives, plus particulièrement sur les grands fléaux sanitaires et sociaux de notre temps.

Ainsi, les crédits affectés à la lutte contre le sida passent de 120 millions à 140 millions de francs. Ils nous permettront de développer et de renforcer les actions de prise en charge médico-sociale des populations concernées et de développer les campagnes nationales d'information ainsi que les actions menées sur le terrain par l'agence française de lutte contre le sida.

Par ailleurs, les moyens consacrés à la politique de prévention contre l'alcoolisme et le tabagisme, ainsi qu'aux campagnes sur le bon usage du médicament sont doublés. La lutte contre la toxicomanie voit son financement consolidé à concurrence de 108,5 millions de francs tandis que les crédits de la délégation générale à la lutte contre la drogue sont maintenus, comme le soulignait tout à l'heure M. Evin, à concurrence de 250 millions de francs. Cette progression de 40 p. 100 des crédits permettra à la délégation de renforcer ses interventions.

Un effort particulier est également réalisé en faveur de la protection sanitaire. Les moyens affectés aux secours d'urgence auxquels, mesdames, messieurs les sénateurs, vous êtes attachés sont accrus et les équipements de télécommunications des S.A.M.U. et des S.M.U.R. pourront être totalement renouvelés en deux ans.

Enfin, les crédits affectés à l'évaluation des soins et à la formation des personnels de santé sont sensiblement accrus. Les bourses d'études des formations paramédicales, en particulier, sont augmentées de 6,7 p. 100. Il s'agit de la première tranche d'un plan de revalorisation au terme duquel elles seront revalorisées de 20 p. 100.

Mesdames, messieurs les sénateurs, la discussion du budget du ministère de la santé doit être, pour nous, l'occasion de débattre des problèmes posés par l'organisation d'ensemble de notre système de production et de distribution de soins. C'est ce que je ferai maintenant. J'ai cependant conscience que le temps dont je dispose ne me permettra pas de développer autant qu'il serait souhaitable mon propos tant le sujet est difficile et vaste.

Je commencerai par rappeler que le système français de santé est l'un des plus remarquables du monde. La médecine française est considérée comme l'une des plus performantes du fait de la qualité des soins qu'elle dispense, du niveau de sa recherche et des techniques qu'elle met en œuvre.

Les Français estiment leurs médecins. Ils leur font confiance. Il faut le rappeler, surtout dans une période où le monde médical connaît, comme on dit, un malaise.

L'hôpital français est l'un des meilleurs du monde grâce aux personnels qui y travaillent, personnels médicaux et personnels infirmiers notamment, dont le professionnalisme et le dévouement sont unanimement reconnus.

La liberté dont jouissent les médecins pour exercer leur activité et celle dont bénéficient les patients pour choisir leur médecin ou leur établissement de soins n'ont guère d'équivalent ailleurs.

Le niveau de la protection sociale dont les Français bénéficient face au risque de la maladie figure parmi les plus élevés des pays développés.

À côté de ces atouts, nous ne devons pas cacher certaines insuffisances. Ainsi, la prévention reste encore insuffisante dans notre pays. La santé publique, elle, ne recueille pas encore toute l'attention et les moyens qu'elle mérite. La formation continue des professions médicales et paramédicales présente de sérieuses lacunes. Pourtant, cette formation est d'autant plus nécessaire que les progrès fulgurants des sciences et des techniques médicales au cours des dernières années bouleversent les conditions d'exercice des professions de santé.

Dans ces différents domaines, des progrès ont été réalisés. Je citerai, par exemple, le projet de loi, courageusement défendu par M. Claude Evin, pour lutter contre la publicité

du tabac et de l'alcool, ainsi que les dotations importantes qui ont été attribuées au fonds national de prévention ou encore les dispositions en faveur de la formation médicale continue, figurant dans la convention médicale signée en mars dernier.

À côté de ces insuffisances, je mentionnerai également la pauvreté des moyens dont disposent nos administrations sanitaires, administrations centrales comme administrations départementales et régionales.

Elles ont du mal à faire face à leurs tâches. Malgré le remarquable dévouement de leurs fonctionnaires, ces administrations sont trop souvent démunies pour assumer leurs responsabilités d'organisation, de contrôle, d'expertise et de conception.

Je mentionnerai aussi, parmi les handicaps de notre système de soins, sans pouvoir malheureusement m'étendre sur ce point, faute de temps, son excessive centralisation. Voilà une des causes importantes des difficultés que nous rencontrons pour parvenir à assurer son développement équilibré.

Je traiterai maintenant de l'évolution des dépenses de santé et des déficits chroniques qu'elle provoque dans le budget de l'assurance maladie.

Tout d'abord, je présenterai quelques données chiffrées. Malgré les efforts entrepris pour freiner la progression des dépenses de santé, celles-ci restent sensiblement plus vives que chez nombre de nos partenaires européens.

Au cours des trois années passées, les dépenses de santé auront augmenté de plus de 25 p. 100. À ce rythme, elles doubleraient tous les huit ou neuf ans. Les finances sociales pâtissent bien entendu de cette situation.

Les dépenses d'assurance maladie ont augmenté de 10,3 p. 100 en 1989 et progresseront encore d'environ 8 p. 100 en 1990.

Elles auront augmenté de 26,5 p. 100 au cours des trois années passées. Ce rythme de croissance équivaut, lui aussi, à un doublement tous les huit ou neuf ans.

Considérons maintenant le volume de l'activité de la médecine de ville. Hors toute revalorisation tarifaire, les volumes des honoraires et des prescriptions augmentent selon une tendance de 9 p. 100 l'an, soit au rythme de 29 p. 100 en trois ans.

De telles évolutions conduisent inévitablement à des déficits qu'il faudra financer.

Pour cette année, l'assurance maladie enregistrera un déficit voisin de 9 milliards de francs et si, pour l'année prochaine, on retient des hypothèses raisonnablement optimistes pour l'évolution des rentrées de cotisations sociales, on peut estimer que la dégradation tendancielle sera de l'ordre de 5 milliards à 7 milliards de francs.

Peut-on penser, mesdames, messieurs les sénateurs, que ces évolutions résultent de raisons épidémiologiques et médicales ? Cela ne semble pas être le cas. Ces évolutions expriment des dysfonctionnements de notre système de soins qui ne datent pas d'hier, dysfonctionnements qui ont pour résultat une inflation non justifiée médicalement, socialement et économiquement des dépenses de santé.

L'inflation des dépenses de santé, les gaspillages et les abus qui l'accompagnent sont sources d'injustice. Ils réduisent la marge dont la collectivité dispose pour les actions de solidarité. De plus, ils conduisent, par le jeu des remboursements de l'assurance maladie, à accroître les cotisations sociales.

Ce n'est pas l'architecture générale de notre système de soins qui est en cause. Il nous faut dissiper certaines illusions sur ce point.

Certains reprochent au haut niveau de remboursement d'être à l'origine de la dérive des dépenses de soins. Je pense qu'il n'en est rien. Il suffit de considérer le cas des États-Unis pour s'en convaincre. La protection contre le risque maladie y est particulièrement faible, alors que le niveau des dépenses de santé dépasse nettement le nôtre.

Ce n'est donc pas le niveau de protection contre le risque maladie qui est en cause. Ce ne sont pas davantage les principes libéraux qui fondent l'organisation de notre système de soins qu'il faut incriminer. Ainsi, au Canada et, avec certaines nuances, en Allemagne, pays où l'exercice des professions médicales et paramédicales s'effectue dans des conditions comparables aux nôtres, la dépense de santé est maîtrisée.

On entend aussi dire parfois que le progrès technique et scientifique explique l'inflation des dépenses de santé. En fait, la médecine moderne engendre des progrès de productivité qui permettent de mieux soigner sans accroître les coûts.

Enfin, on entend dire parfois que le vieillissement de la population explique l'accroissement élevé des dépenses de santé. Cela a été étudié objectivement et il apparaît que le vieillissement de la population n'explique qu'une très faible part de l'évolution globale des dépenses.

Les causes fondamentales du dysfonctionnement de notre système de santé sont ailleurs.

En premier lieu, nous souffrons de l'absence ou de l'insuffisance, selon les cas, de moyens d'observation, de mesure et d'évaluation.

Certes, des expériences sont tentées. Ainsi, M. Claude Evin a récemment mis en place l'agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale.

Cependant, les praticiens libéraux, les établissements hospitaliers publics ou privés, les caisses d'assurance maladie, les administrations de la santé ne disposent encore que d'outils très rudimentaires pour mesurer et évaluer les prescriptions et les actes médicaux.

En second lieu, nous avons bien souvent du mal à faire le partage entre ce qui relève de la santé et ce qui relève du confort. Comment classer certains soins, qui relèvent autant de la santé, au sens strict du terme, que de l'esthétique ? Que dire d'une partie non négligeable des médicaments aujourd'hui consommés ?

Par ailleurs - ce n'est pas, là non plus, un problème nouveau - nous rencontrons de grandes difficultés pour distinguer ce qui relève des soins aigus de ce qui relève de la prise en charge sociale.

Enfin, nous pâtissons de l'absence de mécanismes globaux de régulation de l'offre de soins dans notre système de santé.

Malgré la limitation du nombre des étudiants en médecine, le nombre des médecins s'accroît trop rapidement. La démographie médicale est l'un des problèmes auxquels il faut que nous nous attaquions, tout en sachant bien qu'il s'agit d'un problème extrêmement complexe. Mais l'accroissement du nombre des médecins contribue, bien entendu, à l'augmentation du nombre des actes et des prescriptions.

En outre, en matière hospitalière, nous savons - le rapport du X^e Plan est très clair à ce sujet - que le nombre de lits est excédentaire d'environ 60 000 par rapport aux besoins. Cet excès de capacité hospitalière, qui résulte d'ailleurs, pour une large part, du progrès médical, doit être pris en compte car il engendre, lui aussi, une progression des coûts trop rapide.

Enfin, le nombre de laboratoires d'analyse et la variété des spécialités pharmaceutiques sont, en France, parmi les plus élevés du monde.

Cette situation, qui provoque une pression constante à l'accroissement de la consommation de biens et services de santé, est encore aggravée par l'absence de force de rappel pour limiter les excès et les gaspillages dans la production et la distribution de soins.

Face à cette situation, nous n'avons le choix qu'entre trois catégories de politiques : réduire les taux de remboursement des prestations de santé, augmenter les cotisations d'assurance maladie, accroître l'efficacité de notre système de santé.

Le Gouvernement écarte la première solution en raison de ses conséquences sociales. Elle a montré qu'elle ne permet pas d'infléchir durablement la dérive des dépenses.

Le Gouvernement écarte la deuxième solution, car l'augmentation des prélèvements obligatoires, déjà trop élevés en France, affaiblit la compétitivité globale de notre économie et limite sa capacité à créer des emplois nouveaux.

La seule politique qui permette, à terme, de maîtriser les dépenses de santé, de sauvegarder le niveau de la protection contre le risque de maladie et de maintenir un système de production et de distribution de soins de haute qualité est celle qui consiste à s'attaquer collectivement, méthodiquement et dans la durée aux dérives injustifiées des dépenses de santé. Aujourd'hui, l'ensemble des partenaires de notre système de soins sont conscients, à mon avis, que l'on ne peut plus négliger la contrainte financière. Vouloir la négliger, c'est s'exposer à devoir la subir.

Aujourd'hui, l'enjeu majeur de notre système de soins est l'efficacité de son fonctionnement, c'est-à-dire mieux soigner et à meilleur prix.

C'est l'objectif que le Gouvernement propose aux partenaires sociaux et aux professions de santé. C'est l'objectif auquel il est déterminé à se tenir, ainsi que l'a rappelé tout à l'heure M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité.

La vive progression des dépenses de santé et l'état des comptes de l'assurance maladie imposent d'agir vite.

Le Gouvernement poursuivra et accentuera l'effort engagé pour équilibrer les comptes de l'assurance maladie en 1991. Cet effort, pour porter pleinement ses fruits, suppose que l'on cherche simultanément et collectivement des règles et des mécanismes nouveaux permettant d'obtenir une régulation contractuelle et durable des dépenses de santé et, par conséquent, des charges de l'assurance maladie.

En effet, mesdames et messieurs les sénateurs, il existe des solutions. Je suis convaincu qu'il n'y a pas de fatalité à une croissance désordonnée et non justifiée médicalement des dépenses de santé.

La politique que nous menons s'organise autour de quatre axes. M. Evin les a évoqués à cette tribune à l'instant et je ne m'étendrai donc pas sur ce point.

Ces quatre axes - réforme hospitalière, politique du médicament, médecine de ville, actions sur le comportement des consommateurs - doivent être conçus dans la durée - je le répète - par une politique continue. Il est nécessaire, pour y parvenir, que chacun le veuille, c'est-à-dire que chacun soit conscient des risques et des impasses qui menacent notre système de soins, que chacun consente à modifier ses habitudes et ses comportements, que chacun accepte de prendre en considération, au-delà de son activité personnelle, l'ensemble des implications de ses décisions.

Dans ces conditions, mesdames et messieurs les sénateurs, on pourra rationaliser - rationaliser et non pas rationner - notre système de soins, rénover les conditions d'exercice des professions de santé par la mise en place concertée de règles stables, durables, modernes et efficaces que l'ensemble des partenaires du système de santé souhaite depuis longtemps. Dans ces conditions, nous pourrions réorganiser notre système de santé pour en améliorer encore la qualité et pour maintenir la couverture sociale du risque maladie au niveau qui doit être celui d'une société solidaire et d'un grand pays développé. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

Mme Hélène Dorlhac de Borne, secrétaire d'Etat à la famille et aux personnes âgées. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je me réjouis que le débat budgétaire annuel nous donne l'occasion d'un échange sur notre politique de la famille.

Cette politique traverse très largement les politiques du logement, de l'emploi, de l'éducation et de la protection sociale ; elle nous concerne tous, car elle met en jeu un ensemble de partenaires : l'Etat, les collectivités locales, les organismes de sécurité sociale. C'est nécessairement une politique globale.

Traditionnellement axée sur l'accueil de l'enfant, cette politique s'élargit à nos parents : les personnes âgées font aussi partie de la famille.

La famille est d'abord le creuset affectif de nos enfants : c'est d'abord en son sein qu'ils se construisent, qu'ils apprennent et qu'ils se confrontent à la réalité.

C'est aussi en son sein que se construit la France de demain. Si la politique familiale ne doit pas uniquement être ramenée à des préoccupations natalistes, il nous faut être conscients des enjeux démographiques qu'elle contient. Plus d'enfants, plus de jeunes, c'est plus de dynamisme, d'ingéniosité et de rêves. Il est clair que notre politique familiale n'a pas été sans influence sur le taux de fécondité de la France, qui reste l'un des plus élevés d'Europe.

La famille est enfin un facteur irremplaçable de cohésion sociale, car elle est le lieu d'exercice privilégié des solidarités entre les générations. Lien matériel, moral, affectif, elle demeure le refuge le plus solide devant les difficultés de la vie, et ce en dépit des changements multiples et profonds qui la traversent.

On observe tout d'abord une transformation dans les modèles familiaux : la famille se recompose, même si le couple marié avec deux ou trois enfants reste majoritaire. L'évolution des modes de vie dans notre société affecte bien évidemment la famille : la diminution des familles nombreuses, l'augmentation des familles monoparentales, l'existence de l'union libre, le divorce ou la séparation sont des données que l'on ne peut ignorer aujourd'hui pour définir une politique de la famille.

On constate également des transformations dans les besoins familiaux : l'augmentation continue de l'activité féminine nécessite de concilier vie familiale et vie professionnelle ; l'urbanisation des grandes villes, place le logement parmi les préoccupations prioritaires des familles.

On note enfin des transformations dans les charges familiales : les départs plus tardifs des enfants du foyer familial, l'allongement de la durée des études font peser sur les générations de quarante-cinq ans à soixante ans des charges plus lourdes. Mais, parallèlement, ces générations ont souvent alors à assumer la charge de leurs parents ou de leurs grands-parents dépendants.

La politique familiale doit prendre en compte ces mutations et s'y adapter. Dans un monde qui évolue, elle doit faire de même. Une politique de la famille ne doit pas se limiter à conforter les relations entre parents et jeunes enfants ; elle doit aussi étayer les liens entre toutes les générations. Elle y gagnera une dimension supplémentaire de solidarité.

Aussi notre politique familiale a-t-elle trois objectifs : aider les familles et prendre en compte les charges qui pèsent sur elles ; créer un environnement favorable à l'accueil de l'enfant et adapté aux personnes âgées dépendantes ; assurer la protection des populations les plus vulnérables.

Bien que, depuis la décentralisation, notre budget soit un budget d'incitation, il reflète les trois axes de notre politique.

En 1991, il traduit une poursuite de l'effort de l'Etat tant dans le domaine de l'action sociale en faveur de l'enfance et de la famille que dans celui des personnes âgées. L'article 50 du chapitre 47-21, qui regroupe les actions en faveur de la famille - 54 millions de francs en 1991 - et l'article 40 du chapitre 47-21 concernant les personnes âgées - 17 millions de francs en 1991 - n'enregistrent aucune régression par rapport à l'année dernière, en dépit des effets de perspective de la modification de la nomenclature budgétaire.

Le premier objectif de notre politique familiale est l'aide aux familles et la prise en compte des charges qui pèsent sur elles.

Il s'agit d'un des principes originels de nos prestations familiales. Le dispositif en a été amélioré, en 1990, par une série de mesures qui, concernant 770 000 bénéficiaires, ont représenté un coût total de 670 millions de francs ; contrairement au plan famille mis en place en 1987, ces améliorations n'ont pas été gagées par un redéploiement des prestations.

Un décret du 28 juin 1990 a porté de dix-sept ans à dix-huit ans l'âge limite de versement des prestations familiales en cas d'inactivité des enfants à la charge des familles. Harmonisant la date de versement des prestations familiales et celle de la majorité civile, cette disposition permettra d'alléger la charge des familles dont les enfants ne sont pas insérés dans la vie professionnelle et ne poursuivent pas d'études.

Par ailleurs, la loi du 6 juillet 1990 a étendu le champ des bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire aux titulaires de l'aide personnalisée au logement, de l'allocation aux adultes handicapés et du R.M.I. Cette prestation est versée, depuis le 1^{er} septembre 1990, à tous les enfants qui n'ont pas atteint dix-huit ans au moment de la rentrée scolaire.

Au-delà de cet effort, il est nécessaire, je crois, d'avoir une appréciation précise et claire de notre dispositif de prestations familiales, qui, fruit d'un compromis entre plusieurs objectifs, est devenu de plus en plus complexe au fil des années.

L'objectif initial de compensation des charges familiales a conduit à mettre en place des allocations familiales, identiques pour toutes les familles, sans condition de fortune, variables selon le nombre et le rang des enfants. Il s'agit là d'une redistribution horizontale entre les célibataires et les chargés de famille. Ces allocations représentent près de 50 p. 100 des prestations familiales versées.

En outre, l'objectif démographique a conduit à créer des prestations ciblées sur le troisième enfant, notamment, en 1986, l'allocation parentale d'éducation.

Enfin, l'objectif de redistribution sociale a justifié le développement des prestations sous conditions de ressources, qui aident particulièrement les familles les plus modestes.

Les prestations sont couplées avec une série d'aides sociales et fiscales. Il convient, maintenant, de vérifier la cohérence et l'efficacité d'un dispositif qui s'est mis en place par strates successives.

C'est pourquoi M. le Premier ministre a demandé au Conseil économique et social d'émettre un avis sur ces différents aspects de la politique familiale. Cette étude devra porter une attention particulière aux évolutions du mode de vie des familles, qui influent sur le désir d'enfant, tant dans ses aspects qualitatifs - logement, mode de garde, équipements d'accueil - que quantitatifs - impact sur le budget familial, sur l'activité professionnelle et le déroulement de carrière de la mère.

Si une politique de la famille vise à compenser en partie les charges supplémentaires que la présence des enfants introduit dans les ménages, il convient d'être conscient - je l'ai dit - du fait que les personnes âgées font bien sûr aussi partie de la famille. La génération des quarante-cinq ans à soixante ans peut ainsi avoir à assumer non seulement les dépenses relatives à l'éducation de ses propres enfants, mais aussi, parfois, les charges liées à la dépendance de ses parents et de ses grands-parents.

La charge risque parfois d'être très lourde. La dépendance est donc un défi majeur à nos solidarités familiales et collectives, que le Gouvernement entend relever.

En dépit des efforts accomplis depuis plusieurs années, la prise en charge des personnes âgées dépendantes souffre d'une triple insuffisance.

Tout d'abord, on note une insuffisance quantitative et qualitative des établissements et des services.

Par ailleurs, on observe une insuffisance dans la coordination des financements publics, qui incitent à des placements inadaptés et coûteux pour la collectivité : les différences de régimes juridiques entre les longs séjours et les maisons de retraite médicalisées induisent en effet des modes de fonctionnement et de tarification divers, qui nuisent à la cohérence de la prise en charge des personnes âgées.

Enfin, on constate une insuffisance de certaines prises en charge financières, laissant une part résiduelle, souvent très lourde, à la charge des familles à revenus moyens.

Il convient donc d'envisager maintenant une adaptation en profondeur de notre système de financement de la dépendance ; mais les enjeux ne sont pas seulement financiers ; ils sont d'abord de solidarité, de cohésion sociale et de dignité collective.

Une commission réunie auprès du Commissariat au Plan devra proposer les mesures destinées à mieux prendre en charge ce « risque » majeur. Réunie le 6 décembre 1990, elle remettra ses conclusions en mai 1991, afin que soient prises, dès la session parlementaire d'automne 1991, les dispositions nécessaires.

L'ensemble de notre dispositif, qui couvre les établissements et le maintien à domicile, sera ainsi réexaminé dans le souci de mieux répondre aux besoins des personnes âgées dépendantes.

C'est bien une politique globale de la famille élargie à toutes les générations que je souhaite promouvoir, en étayant et en soutenant les solidarités qui lient les jeunes et les personnes âgées à l'intérieur et hors de la famille. Le budget de l'Etat y contribuera en 1991 : l'information et le soutien aux familles, les relations entre les générations seront développées à travers les interventions d'action sociale dont les crédits s'élèveront à plus de 17 millions de francs l'année prochaine, s'agissant des personnes âgées.

J'en arrive au deuxième objectif de notre politique familiale : la création d'un environnement favorable à l'enfant et à l'accueil des personnes âgées dépendantes.

Une politique familiale doit s'attacher à créer une société plus accueillante pour l'enfant. Cela est de la responsabilité de chacun d'entre nous, de l'Etat comme des collectivités locales.

Le travail des jeunes parents exige aujourd'hui de concilier vie familiale et vie professionnelle. Cette harmonisation est, vous le savez, difficile : les équilibres familiaux sont fragiles

et le souci de l'enfant doit être notre première préoccupation. C'est pourquoi je compte faire de l'harmonisation entre la vie familiale et professionnelle un thème essentiel de mon action en 1991.

En vertu de ce même objectif, la création de lieux d'accueil pour les petits enfants est le point central d'un dispositif collectif qui doit préserver les choix et la liberté de chacun. C'est la raison pour laquelle l'accueil du jeune enfant figure parmi les vingt priorités du Gouvernement destinées à réduire les inégalités.

Mon action dans ce domaine est d'abord relayée par le fonds d'action sociale de la Caisse nationale des allocations familiales, dont le rôle, en matière de développement des modes de garde, est essentiel.

Le mécanisme des prestations de service est, en effet, le support actif du développement des structures d'accueil des jeunes enfants. En 1989, la contribution des caisses d'allocations familiales à ce secteur s'est élevée à 1,9 milliard de francs.

La politique contractuelle des organismes, menée avec les collectivités locales à travers les « contrats-crèche », puis les « contrats-enfance », entraîne une dynamique qui va en s'accroissant : 200 « contrats-crèche » ont été signés entre 1983 et 1988, avec 21 600 places créées, alors que, en deux années seulement, 1989 et 1990, 500 « contrats-enfance » l'ont été. Je vous rappelle que, au titre de cette action, une enveloppe spécifique de 800 millions de francs a été prévue à l'horizon de 1992.

Ces « contrats-enfance » prévoient le financement de l'accueil des enfants de zéro à six ans ; il y a effectivement un vrai besoin périscolaire pour les enfants scolarisés en maternelle. Il faut savoir que 98 p. 100 des enfants de trois ans et 34 p. 100 des enfants de deux ans fréquentent l'école maternelle. Cet acquis nous est envié par nos voisins européens, et nul ne songe à le remettre en cause.

Cet effort se poursuivra en 1991 grâce à une progression de 6,96 p. 100 du fonds d'action sociale de la caisse nationale des allocations familiales, progression très supérieure à celle de l'année passée. Une dotation exceptionnelle devrait permettre, cette année, d'augmenter les crédits des caisses d'allocations familiales consacrés aux investissements dans le domaine de la petite enfance et de développer l'action en faveur du logement des familles les plus démunies.

Plus modeste, mais très efficace, un fonds de soutien aux actions innovantes, financé par les crédits de mon budget, a permis, en 1990, d'aider au démarrage de plus de 270 structures d'accueil.

La diversification des formules d'accueil correspond au souhait des parents. Il a paru nécessaire que l'aide de la collectivité puisse efficacement soutenir les familles qui recourent à des assistantes maternelles agréées.

La prestation spéciale d'assistance maternelle, créée par la loi du 6 juillet 1990 et qui sera mise en place à partir du 1^{er} janvier 1991, permettra, par un dispositif simple, de compenser directement les charges des cotisations sociales afférentes à l'emploi d'une assistante maternelle, tout en améliorant substantiellement la protection sociale de cette profession.

Les caisses d'allocations familiales, grâce à une augmentation substantielle du montant de leurs prestations de service, pourront couvrir la moitié des dépenses nouvelles entrainées dans les crèches familiales par l'amélioration de la couverture sociale des assistantes maternelles, issue de la loi de 1990.

Il nous restera à améliorer le statut des assistantes maternelles qu'a fixé une loi de 1977. Je travaille actuellement à une refonte de ce texte, qui devra faire l'objet d'une concertation avec les collectivités locales. J'espère pouvoir proposer un projet de loi sur ce thème dès l'automne 1991.

A l'autre extrémité de la vie, l'adaptation des établissements et des services aux personnes âgées dépendantes constitue également une impérieuse nécessité. Le Gouvernement a donc décidé d'accélérer leur médicalisation par une action étalée sur trois ans.

Si le redéploiement des crédits de l'assurance maladie demeure nécessaire dans ce secteur, ne serait-ce que pour mettre fin aux modes de prise en charge inadaptés, il reste insuffisant pour faire face aux besoins. L'augmentation de l'âge des personnes accueillies en établissement et du nombre des personnes âgées dépendantes ainsi que la nécessité

d'achever la transformation juridique des hospices exigent en effet une accélération du rythme de médicalisation des établissements d'hébergement et de création des services de soins à domicile.

En 1990, une enveloppe supplémentaire de l'assurance maladie de 350 millions de francs est venue renforcer le redéploiement et a permis de créer 15 000 places de sections de cure médicale, de long séjour et de services de soins infirmiers à domicile.

Cet effort sera poursuivi sur trois ans par le dégagement, en sus du redéploiement, de 1,5 milliard de francs, à la charge de l'assurance maladie : plus de 45 000 places de sections de cure médicale, de long séjour et de services de soins infirmiers à domicile seront créées d'ici à 1993.

Je rappelle, en outre, l'ardente obligation d'humaniser les hospices qui présentent encore des conditions d'accueil indignes et vétustes. C'est, depuis 1989, un des axes de l'action de l'Etat et des collectivités locales dans le cadre des contrats de plan Etat-région. Une somme de 498 millions de francs, inscrite au budget de l'Etat, permettra de moderniser, l'année prochaine, près de 7 500 lits, soit un nombre aussi élevé que celui de cette année.

S'il nous faut adapter les établissements à la grande dépendance, nous ne devons pas oublier que plus de 75 p. 100 des personnes âgées très dépendantes vivent à domicile et souhaitent y demeurer. Notre action dans ce domaine passe par le développement des services d'aide ménagère.

Je peux vous annoncer que le nombre des heures d'aide ménagère financées par la caisse nationale d'assurance vieillesse connaîtra une progression substantielle en 1991 et qu'elle sera centrée sur les personnes âgées dépendantes.

La diversification des formes d'aide et les soutiens aux familles seront, d'autre part, encouragés cette année comme l'année passée. Ce développement s'appuiera sur les crédits d'intervention du ministère de la solidarité et sur le fonds d'action sanitaire et sociale de la C.N.A.V., qui reconduira cette année la somme de 30 millions de francs dégagée l'année précédente pour des actions innovantes en faveur des grands dépendants.

Le troisième axe de la politique familiale est d'assurer la protection des populations les plus vulnérables.

Bien qu'il soit à bien des égards exemplaire et qu'il ait été renforcé par la loi du 10 juillet 1989 sur la protection des enfants maltraités et par celle du 12 juillet 1990 sur la protection des enfants mannequins, le dispositif de protection de l'enfance va trouver une nouvelle dimension avec l'application, depuis le 6 septembre 1990, de la convention internationale des droits de l'enfant.

L'avancée principale que permet de réaliser ce texte concerne le droit d'expression de l'enfant dans sa famille, bien sûr, mais aussi dans ses autres lieux de vie, l'institution scolaire notamment.

L'intérêt supérieur de l'enfant doit être particulièrement pris en compte quand la cellule familiale est en crise. Les autorités administratives ou judiciaires qui interviennent devront dorénavant consulter et entendre l'enfant dans toutes les procédures le concernant.

L'écoute de la parole de l'enfant implique une compétence et une déontologie sur lesquelles nous devons être très exigeants. Il convient, à cet égard, de soutenir les initiatives mises en œuvre par certains barreaux pour assurer la formation des avocats appelés à informer, assister et défendre les mineurs.

Pour que cette convention puisse vivre, il faut qu'elle soit connue des enfants et des adultes. C'est actuellement ma préoccupation majeure. J'ai amorcé une campagne d'information et de sensibilisation dans quatre grandes métropoles régionales, campagne qui s'est poursuivie ces jours-ci à Paris, à l'occasion du premier anniversaire de la convention.

La situation des pupilles de l'Etat en recherche de famille d'adoption me préoccupe également. Je soutiendrai toutes les initiatives visant à faciliter l'adoption de grands enfants, d'enfants malades ou handicapés. Je continuerai d'appuyer les efforts entrepris pour moraliser certaines pratiques en matière d'adoption d'enfants d'origine étrangère.

La protection de l'enfant et de la mère passe aussi par l'accès aux soins, notamment pour les familles les plus défavorisées. La loi du 18 décembre 1989 sur la protection et la promotion de la santé de la mère et de l'enfant nous en

donne les moyens. Cette loi clarifie notamment les financements apportés par l'assurance maladie. Elle instaure une prise en charge à l'acte des examens obligatoires de la mère et de l'enfant, lorsqu'ils sont pratiqués dans des centres de protection maternelle et infantile. Par rapport au système antérieur de convention entre les caisses d'assurance maladie et les départements, elle conduit à une dépense supplémentaire de 200 millions de francs pour l'assurance maladie.

Le décret général d'application sur les normes de fonctionnement minimal des services de P.M.I. sera prochainement soumis, pour consultation, à l'assemblée des présidents des conseils généraux. Je souhaite qu'on aboutisse rapidement à sa publication.

Les personnes âgées, surtout lorsqu'elles sont dépendantes et accueillies en établissement, doivent être respectées : leur personnalité, leurs souhaits, leurs besoins doivent être pris en compte. C'est notre dignité qui est en jeu, en même temps que la leur.

Notre législation comporte des dispositifs et des procédures qui sont les garants de ces droits, lesquels sont les droits de tous. Il convient de faire appliquer ces différents textes. Cela dépend de tous, des conseils généraux et de l'Etat.

C'est pourquoi, en 1991, avec le secrétariat d'Etat à la consommation, je veillerai, d'une part, à la mise en place et au bon fonctionnement des conseils d'établissement associant les personnes âgées et les familles à la vie des institutions, d'autre part, à la conformité des règlements intérieurs avec les recommandations de la commission des clauses abusives, afin de faire disparaître les règles excessivement contraignantes observées dans certains établissements.

En effet, certaines pratiques abusives ont malheureusement toujours cours : par exemple, on interdit les objets personnels dans les chambres, on impose des horaires de visite trop restrictifs ou des horaires de repas très différents de ceux qui sont en usage. De telles pratiques sont intolérables et je mènerai campagne, avec les conseils généraux, pour les faire cesser.

Enfin, il convient de veiller à la stricte application de la loi du 6 juillet 1990 sur la transparence des tarifs pratiqués dans les établissements non habilités par l'aide sociale et non conventionnés ainsi qu'à la qualité des prestations fournies.

Je suis persuadée, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'une politique familiale s'appuie, bien sûr, sur des moyens financiers : c'est vrai, il nous faut ouvrir plus de lieux d'accueil, offrir plus de services. Mais je sais aussi que cela ne suffit pas. Il faut faire vivre les structures d'accueil et cela relève de la responsabilité de chacun. Au-delà des querelles de territoire et de compétence, cette politique de solidarité nous incombe à tous. Soyons bien conscients que nos efforts communs serviront les familles, les enfants et les personnes âgées. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

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

M. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat aux handicapés et aux accidentés de la vie. Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, la volonté du Gouvernement d'accroître ses efforts en faveur des handicapés et des accidentés de la vie dans le cadre de la politique globale mise en œuvre depuis plus de deux ans se vérifie clairement à nouveau cette année dans le projet de budget du ministère des affaires sociales et de la solidarité.

Je ne citerai que les pourcentages d'augmentation les plus révélateurs : 8,5 p. 100 pour les C.A.T. - les centres d'aide par le travail -, 20 p. 100 pour les subventions d'investissement aux équipements sociaux, 13 p. 100 pour les instituts nationaux pour jeunes sourds et jeunes aveugles, 22 p. 100 pour la tutelle et la curatelle.

Les engagements financiers, pris sur la durée et nécessaires à la cohérence et à la continuité de l'action que nous menons, sont scrupuleusement tenus.

Ainsi peut se poursuivre la mise en œuvre du plan pluriannuel de création de places de travail protégé, pour lequel 154 millions de francs de mesures nouvelles sont prévus en 1991, en vue de la création de 2 800 places supplémentaires de C.A.T.

N'oublions pas le financement prévu, par ailleurs, pour le développement des ateliers protégés : 800 places supplémentaires seront créées en 1991.

Je pense également au plan en faveur des adultes les plus lourdement handicapés, plan dont la traduction apparaît dans des crédits d'investissements accrus, je le répète, de 20 p. 100 par rapport à 1990.

Il fallait en effet apporter une réponse à tous ceux dont la lourdeur du handicap appelle une prise en charge médicalisée dans des structures spécialisées. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de dégager, sur quatre ans, les moyens correspondant, pour l'assurance maladie, à 4 840 places nouvelles en maison d'accueil spécialisée, qui s'ajouteront aux capacités existantes. La capacité totale d'accueil des adultes lourdement handicapés atteindra de la sorte au moins 13 000 places en 1993.

Quelques mots à nouveau sur le travail protégé pour souligner combien le plan pluriannuel lancé en 1990 est une occasion offerte à ce secteur de l'aider à remplir pleinement sa mission d'accompagnement et de réinsertion du travailleur handicapé.

J'ai réuni un groupe de travail chargé d'émettre des propositions tendant à promouvoir des formules innovantes de centres d'aide par le travail et d'ateliers protégés visant l'intégration des travailleurs handicapés en milieu ordinaire.

Les préoccupations de ce groupe rejoignent celles du Conseil supérieur pour le reclassement professionnel des travailleurs handicapés, qui a mené une réflexion sur le développement des ateliers protégés et les ressources des travailleurs handicapés.

C'est notamment le cas en ce qui concerne les mesures susceptibles d'inciter davantage les travailleurs handicapés à accéder au milieu ordinaire de travail : mécanismes d'accompagnement, régime plus attractif de la garantie de ressources aux travailleurs handicapés occupant un emploi dit protégé en milieu ordinaire.

J'insiste ici sur tout l'intérêt qu'il y a à créer des passerelles entre les formules offertes aux personnes handicapées pour leur insertion professionnelle.

La personne handicapée doit pouvoir trouver, où qu'elle soit, l'accompagnement et la stimulation qui lui sont nécessaires. Les structures mises à sa disposition doivent non pas faire obstacle à son évolution et à sa recherche d'autonomie, naturellement, mais lui garantir un soutien et une protection plus poussés si le besoin s'en fait sentir.

Nous disposons déjà de tout un arsenal d'outils capables de remplir ces missions, mais ils sont insuffisamment coordonnés entre eux et sans projet commun. Nous avons suivi de près plusieurs expériences qui montrent tout le bénéfice à tirer d'une mise en synergie de ces moyens à l'opposé des cloisonnements institutionnels, qui emprisonnent les handicapés.

Sur la base des travaux précités et d'une série de propositions que j'ai adressées à M. Soisson et à M. Laignel, nous travaillons actuellement à l'élaboration en commun d'un plan pour l'emploi des handicapés avant d'élargir la réflexion à la fonction publique.

L'adoption du plan pluriannuel de création de places pour adultes lourdement handicapés, que j'ai évoquée à propos des crédits d'équipement inscrits au projet de budget, constitue un autre volet indispensable de l'action gouvernementale en vue de résorber l'important retard en matière d'accueil des adultes handicapés nécessitant une prise en charge très spécialisée.

Étalé de 1990 à 1993, ce plan prend le relais, avec beaucoup plus d'ampleur encore, des enveloppes nationales exceptionnelles réservées en 1989 et 1990 pour les polyhandicapés.

Dans le domaine de l'enfance handicapée, la nouvelle réglementation des établissements et services spécialisés doit contribuer à mettre le dispositif existant en meilleure adéquation avec les besoins éducatifs actuels. Chaque fois que c'est possible en milieu ordinaire, et avec la collaboration du secteur spécialisé, la scolarisation est devenue un objectif très prioritaire partagé par M. Lionel Jospin.

Une action plus systématique est attendue des services extérieurs de l'Etat en ce qui concerne le développement des services d'éducation spéciale et de soins à domicile ou en milieu scolaire et des structures prenant en charge les enfants les plus lourdement handicapés.

En outre, des mécanismes d'incitation financière sont prévus en 1991 pour encourager et accompagner, si nécessaire, les efforts opérés sur ce plan par les préfets.

Je veillerai tout particulièrement à ce que les enfants poly-handicapés et les enfants autistes trouvent, grâce à ce programme, une réponse adaptée à leurs besoins spécifiques, que ce soit dans les structures existantes ou dans des lieux nouveaux.

A la demande de M. Michel Delebarre et de moi-même, un premier bilan du plan pluriannuel « 60 mesures pour le transport des personnes handicapées » - mesures adoptées en février 1989 - a été établi en mai 1990.

Le comité de liaison pour le transport des handicapés a auditionné les transporteurs. Voici quelques-unes des mesures : équipement en boucle magnétique de cinquante gares de la région parisienne, installation de bandes-alerte au sol de toutes les stations de la ligne B du R.E.R., acquisition par la S.N.C.F. de cent équipements pour l'embarquement de personnes handicapées, mesures prises par Air Inter pour les accompagnateurs, etc. Mais beaucoup reste à faire.

Dans le prolongement du colloque international de Dunkerque « Transporter sans exclure » de décembre 1989, qui fait de la France le leader sur cette question sur le plan européen, le ministre chargé des transports et moi-même réunirons, en 1991, les transporteurs européens en vue d'aboutir à une recherche en commun sur l'accessibilité de bus. Cette recherche dépasse donc le simple cadre national.

Nous préparerons également en 1991 notre participation à la sixième conférence internationale sur la mobilité et le transport des personnes à mobilité réduite, qui doit se tenir en France en 1992.

Après analyse, au cours du premier semestre, des bilans détaillés remis par les préfets sur les actions conduites en matière d'accessibilité dans leur département, nous avons élaboré avec MM. Delebarre et Besson un programme cohérent et ambitieux d'accessibilité aux logements, aux équipements publics et à la ville des personnes à mobilité réduite, programme qui a donné lieu, voilà dix jours, à une communication en conseil des ministres.

Permettez-moi de vous citer quelques-unes des mesures les plus significatives de ce programme.

La première concerne le contrôle *a priori* du permis de construire pour tous les établissements ouverts au public : magasins, cinémas, hôtels, écoles, etc.

La deuxième porte sur l'autorisation d'ouverture au public des établissements sur la base du respect de l'accessibilité, procédure similaire à celle de la sécurité incendie.

La troisième est la création d'un fonds interministériel de l'accessibilité pour les bâtiments de l'Etat ouverts au public.

La quatrième est le relèvement des seuils en dessous desquels l'accessibilité est obligatoire dans les bâtiments publics anciens.

La cinquième concerne le contrôle *a priori* de l'accessibilité et de l'adaptabilité des logements collectifs neufs au moment de la demande des subventions de l'Etat.

La sixième porte sur les trémies d'ascenseur dans tous les immeubles d'au moins deux étages et sur l'adaptabilité de tous les logements.

La septième est relative à l'extension de l'accessibilité aux immeubles et bureaux neufs.

La huitième concerne la formation initiale des étudiants en architecture. A cet égard, j'ajoute que l'accessibilité fera partie des examens.

La neuvième porte sur la possibilité étendue pour les associations d'ester en justice pour faire respecter l'accessibilité.

Sur toutes ces mesures, le Parlement devrait être saisi en 1991 d'un projet de loi.

Par ailleurs, le Premier ministre a signé cette année une convention avec le comité d'organisation des jeux Paralympiques, qui se tiendront à Tignes au mois de mars 1992, afin de fixer la participation de l'Etat à cette importante manifestation sportive, qui réunira des sportifs handicapés de haut niveau de tous les pays.

Le secrétariat d'Etat aux handicapés et aux accidentés de la vie collabore, par ailleurs, activement au comité de suivi en vue de l'organisation de l'accueil des personnes handicapées aux jeux Olympiques d'hiver d'Albertville et de la Savoie en février 1992.

Afin de favoriser l'accès aux vacances des adultes lourdement handicapés, M. Claude Evin et moi-même avons décidé de répondre à une demande déjà ancienne des associations

que m'avaient d'ailleurs signalée plusieurs parlementaires. Ainsi l'arrêté du 13 juillet 1990 a autorisé la forfaitisation des cotisations sociales dues pour les accompagnateurs de personnes handicapées adultes dans les centres de vacances à but non lucratif.

Nous venons, avec M. Jack Lang, de signer, le 27 novembre dernier, un protocole d'accord pour élargir les possibilités d'accès des personnes handicapées à toutes les formes d'art et de culture.

Notre action veut tenir compte de toutes les formes de handicap - moteur, sensoriel ou mental - et porte sur les axes suivants : accessibilité aux lieux d'art et de culture et aux œuvres elles-mêmes face notamment aux nouvelles technologies, ainsi qu'intégration et aide aux artistes handicapés.

A cet effet, il est mis en place un secrétariat permanent pour la culture accessible.

Nous avons déjà apporté, cette année, un soutien actif, en particulier à deux manifestations d'envergure : le festival de Figeac, qui prend une dimension internationale, et la superbe exposition organisée à la Sorbonne par l'Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés, l'U.N.A.P.E.I., à l'occasion du congrès mondial du handicap mental, exposition qu'est venu inaugurer le Président de la République.

Ces manifestations contribuent à un changement radical de la vision de la société sur les personnes handicapées mentales.

Le maintien, chaque fois que c'est possible, de la personne handicapée en milieu ordinaire est préférable sur les plans tant humain, social qu'économique. C'est pourquoi nous continuons à soutenir et à expérimenter des actions dans ce domaine.

Mais c'est aux conseils généraux qu'il appartient de développer les indispensables services d'auxiliaires de vie. Ce sont 115,8 millions de francs qui sont cependant toujours prévus au budget des affaires sociales en 1991.

De plus, le Gouvernement veut proposer des formules complémentaires qui répondent à l'attente des personnes handicapées et qui sont intéressantes financièrement.

Avec M. Jean-Pierre Chevènement, nous lançons un programme qui, dans une première phase expérimentale en 1991, permettra à des appelés du contingent de travailler dans des programmes d'accompagnement dans la vie sociale des personnes handicapées.

J'en viens à la politique industrielle.

J'ai déjà eu l'occasion d'affirmer devant vous la nécessité, pour la France, de créer une véritable politique industrielle en matière d'appareillage et d'aide technique.

En 1990, un concours ouvert aux industriels, *designers*, ergothérapeutes ou ergonomes a été organisé avec le ministère de l'équipement sur le thème de l'amélioration des produits pour l'habitat afin de les rendre utilisables par tous, et d'abord par les personnes handicapées. Neuf projets ont été primés pour permettre la conception pluridisciplinaire des produits envisagés.

Cette opération sera reconduite en 1991 et élargie à un nombre de produits plus importants.

En ce qui concerne l'indemnisation des victimes d'accident, un groupe d'experts s'est réuni cette année au secrétariat d'Etat aux handicapés et aux accidentés de la vie. Ses travaux nous ont permis de définir les principales orientations d'une réforme.

Il s'agit, d'une part, de la dissociation du préjudice corporel et du préjudice économique permettant le financement du projet de vie de la personne handicapée : réinsertion, accompagnement, adaptation du logement.

Il s'agit, d'autre part, de la prise en compte immédiate de certains surcoûts avant consolidation du handicap.

Nous devrions ainsi être en mesure de mettre au point, en 1991, les projets de texte nécessaires à cette réforme et d'en saisir le Parlement.

Parallèlement, nous avons réfléchi à la compétence des professionnels se prononçant sur l'indemnisation : experts médicaux, magistrats, assureurs. Le contenu d'une formation pluridisciplinaire est maintenant défini.

Il reste à arrêter, en 1991, les conditions dans lesquelles sera dispensée cette formation.

J'en arrive aux commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel, les Cotorep. Il ne faut pas cacher la complexité de leur nécessaire réforme. Nous disposons

maintenant des éléments pour faire un choix, et cela grâce aux enquêtes auxquelles j'ai fait procéder, aux propositions du rapport Metzinger, aux avis apportés par les associations ou les élus et aux projets des administrations.

Plusieurs voies de réforme sont ouvertes et nous voulons tester plusieurs scénarios.

Après toutes les concentrations qui s'imposent encore, nous choisirons celle qui pourra alléger effectivement les procédures, accélérer les prises de décision et en améliorer encore la qualité, et protéger efficacement les personnes handicapées contre les risques d'arbitraire.

Cette réforme sera pragmatique, car elle ne doit pas décevoir les personnes handicapées qui en attendent des améliorations très concrètes.

S'agissant des actions internationales, la décennie de l'O.N.U. en faveur des handicapés s'achève en 1993. J'ai pu malheureusement constater, à la réunion d'Helsinki de mai dernier, le peu de résultats concrets enregistrés à ce jour.

Je considère qu'il était peu réaliste d'attendre que tous les Etats membres, dont les situations économiques, culturelles et sociales diffèrent tant, obtiennent des résultats concrets sur plus de cinquante points !

Invité à New York par l'organisation des Nations unies pour exposer la politique française du handicap lors de la quarante-cinquième session de l'assemblée générale, j'ai proposé, au nom de la France, que chaque pays, plutôt que de risquer de disperser inutilement ses efforts, s'engage à mener à bien seulement quelques-unes de ces actions, mais en s'y impliquant pleinement.

Le Conseil économique et social des Nations unies doit maintenant examiner cette proposition en vue de la prochaine assemblée qui aura à se prononcer sur le sujet.

Afin d'unir nos réflexions sur des objectifs qui nous sont communs, nous avons mis en place des groupes de travail bilatéraux avec des pays de la Communauté européenne.

Ces travaux, déjà en cours avec l'Allemagne, la Grande-Bretagne et la Belgique, seront élargis progressivement à d'autres pays.

En renforçant ainsi la coopération européenne en matière de handicap, nous souhaitons accélérer la mise en place du groupe *had hoc*, dont le principe a été adopté par le conseil des ministres à Bruxelles en 1989 sous la présidence française.

Des accords ont été passés avec les ministres ayant en charge les personnes handicapées au Maghreb, notamment en Tunisie, ou dans les pays de l'Est, en U.R.S.S. et bientôt en Roumanie, afin de développer des programmes de formation et des programmes économiques - exportation de matériel, construction d'établissements - dans une perspective de politique globale.

En 1991, nous accueillerons la conférence ministérielle du Conseil de l'Europe sur le thème de la vie autonome des personnes handicapées.

Voilà, de manière aussi résumée que possible, le bilan de mon secrétariat d'Etat, celui de l'action solidaire du Gouvernement et, au-delà, de tous ceux que nous mobilisons au service d'une politique globale du handicap.

Sachez que les handicapés apprécient le consensus positif qui se manifeste de plus en plus sur ces sujets.

Le partenariat développé avec les autres ministères et divers décideurs nationaux ou locaux permet non seulement de conjuguer des moyens pour donner plus d'ampleur encore à notre action, mais surtout d'apporter des réponses globales et cohérentes aux problèmes qui se posent.

Nous avons, vous le voyez, concrètement avancé sur la plupart des sujets dont je vous avais parlé voilà un an. De nouvelles priorités se font jour et d'autres dossiers nous attendent. Des équipes travaillent déjà à l'établissement d'un système de ressources qui doit permettre une politique de justice et une réelle intégration. Elles étudient également le problème du vieillissement.

Le budget du ministère des affaires sociales et de la solidarité qui vous est proposé, mesdames et messieurs les sénateurs, est de nature à me permettre, avec l'appui de M. Claude Evin, de faire avancer la cause des handicapés accidentés de la vie, leur marche vers la pleine citoyenneté. *(Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur les travées de l'U.R.E.I. et du R.P.R.)*

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

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, nous voici, avec ce budget, au cœur d'un des grands débats de notre société.

Je dirai que c'est un petit budget mais un grand sujet. Il suffit de constater que, pour gérer 38,86 milliards de francs de crédits, vous êtes quatre responsables ministériels, ce qui est un nombre important. Cela n'a d'ailleurs rien d'anormal si l'on considère que les actions dont vous avez la charge intéressent tous les Français, à tous les stades de leur existence, par le biais de la famille, de la vieillesse, des handicapés et puis, tout simplement, de la santé au quotidien.

Ces 38,86 milliards de francs sont pour nous, parlementaires, la seule ouverture vers cet immense univers du système de protection sociale qui enlance, soutient et garantit notre société.

Il est intéressant de rapprocher cette somme du montant global des recettes fiscales de l'Etat, qu'il soit brut - 1 496 milliards de francs - ou net - 1 197 milliards de francs.

Le montant total des crédits par ministère s'élève, je le rappelle, à 1 278 milliards de francs.

Notre budget, madame, messieurs les ministres, représente donc 3 p. 100 du budget de l'Etat. Il augmente de 4,4 p. 100 alors que les dépenses globales s'accroissent de 4,8 p. 100.

Tout cela est, bien entendu, d'une grande modestie si nous observons les chiffres qui sont avancés pour cerner l'étendue de l'effort social de la nation, les dépenses de protection sociale ou celles de la sécurité sociale.

Dans le cadre des comptes de la nation, tous les systèmes obligatoires et volontaires, notamment les mutuelles, faisaient ressortir un chiffre de 1 745 milliards de francs en 1989. Il devrait approcher de 1 950 milliards de francs en 1991 car l'augmentation a constamment été supérieure à l'évolution du budget de l'Etat et du produit intérieur brut.

L'effort social de la nation est, quant à lui, retracé chaque année dans une annexe à la loi de finances. Je précise, d'ailleurs, que nous n'avons pas encore reçu ce document pour l'année 1991, car il n'est pas encore paru, et je le regrette fortement.

En 1988, cet effort social de la nation s'élevait à 1 511 milliards de francs contre 1 153 milliards de francs pour les dépenses du budget de l'Etat. Vous voyez donc qu'il existe une différence importante entre ces deux chiffres.

Enfin, la troisième approche ressort des comptes de la sécurité sociale tels qu'ils sont recensés et présentés par la commission des comptes de la sécurité sociale.

Pour 1989, le montant global de 1 287 milliards de francs se répartissait de la façon suivante : 847 milliards de francs pour le régime général, 270 milliards de francs pour les régimes spéciaux des salariés, 111 milliards de francs pour le régime agricole, enfin, 59 milliards de francs pour les professions indépendantes.

Cette énumération n'avait pour seul objectif que de situer les masses financières en jeu, au regard des 38,86 milliards de francs que j'ai évoqués tout à l'heure.

Ces masses, vous l'avez remarqué, sont considérables et l'examen de ce budget est, je le répète, l'une des rares occasions - je dirai même la seule occasion - où les parlementaires peuvent éventuellement en débattre.

La seconde caractéristique tient au fait que ces masses augmentent à des rythmes très rapides qui ne marquent aucun signe d'essoufflement, et c'est là tout le problème.

Nos sociétés occidentales consomment toutes avec frénésie des dépenses de santé. La demande de soins est forte et permanente. Les rythmes d'augmentation, d'ailleurs, sont spectaculaires et il est nécessaire, me semble-t-il, de le rappeler.

Les prestations santé du régime général s'accroissent, en moyenne, de 9,12 p. 100 par an en francs constants.

Toujours en francs constants, la consommation médicale a augmenté de 90 p. 100 entre 1974 et 1989, passant de 4 163 francs à 7 390 francs par habitant.

Le vieillissement général de notre population accroît le rythme naturel de la consommation d'environ 0,5 p. 100 par an.

Il en résulte une double conséquence.

L'effort social de la nation est passé, de 1973 à 1988, de 20 p. 100 à 26,7 p. 100 du produit intérieur brut.

Les cotisations sociales, dont le niveau s'établissait à 12 p. 100 du produit intérieur brut en 1960, atteignaient 19,13 p. 100 en 1988.

Or toutes les politiques des gouvernements successifs consistent à essayer de maîtriser les évolutions des principales grandeurs et masses financières, que ce soit la masse monétaire, le budget ou les prix.

En résumé, je formulerai cette simple constatation : les dépenses sociales, prises dans leur ensemble, augmentent à un rythme double du budget du ministère des affaires sociales et de la solidarité.

La commission des finances n'a pas tiré de cette comparaison la conclusion que vos crédits, madame, messieurs les ministres, n'augmentaient pas assez vite. Dans le cadre, compréhensible, d'une certaine rigueur budgétaire, elle a porté son attention plus sur l'affectation des crédits que sur leur augmentation.

Ce budget, que vous avez eu à cœur, madame et messieurs les ministres, chacun dans vos domaines, de détailler et d'expliquer, comporte quelques aspects intéressants et des lacunes non négligeables.

L'effort accompli pour développer la lutte contre la toxicomanie ne peut être nié. Mais ne peut-on regretter de voir se perdre dans le budget général les milliards de francs que rapporte la surtaxation du tabac, que le Parlement avait votée à l'origine pour développer la lutte contre les méfaits du tabagisme ? Et, monsieur le ministre, nous souhaiterions connaître votre sentiment sur ce sujet, qui intéresse nombre de parlementaires.

M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité. Je n'ai aucun sentiment.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Vous subissez !

M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité. Non, je ne fais pas de sentiment en la matière.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Le plus gros poste de ce budget concerne la contribution de l'Etat pour le versement de l'allocation aux adultes handicapés : 15,88 milliards de francs sur 38,86 milliards.

Nous avons constaté avec satisfaction, comme vient de le dire M. le ministre, le respect des échéances du programme de création de places dans les centres d'aide par le travail : 4 132 millions de francs permettront de financer 2 800 places supplémentaires.

Mais, pour faire face aux handicaps de toute nature, pour aider ceux qui sont dans la dépendance, il est impératif que l'action dans ce domaine soit ambitieuse et coordonnée.

Je ne peux que rendre hommage aux efforts que déploie M. le secrétaire d'Etat aux handicapés et aux accidentés de la vie, mais, à l'évidence, les résultats ne sont pas à la hauteur de ses espérances et nous l'avons compris en écoutant son exposé. Je souhaite, pour ma part, qu'il puisse développer la politique qu'il a amorcée notamment avec les collectivités territoriales compétentes.

Si le programme de transformation et de reconversion des hospices se poursuit avec 484 millions de crédits de paiement, en revanche, les crédits destinés à la modernisation des centres hospitaliers régionaux passent de 168 millions de francs à 112 millions de francs, et les autorisations de programme pour les subventions d'investissement s'établissent à 570 millions, soit une baisse de 7,3 p. 100.

Devant la commission des finances, monsieur le ministre, vous avez déjà exposé votre position. Elle est claire et consiste à dire : que représente cette modeste somme face aux 10 milliards de francs d'investissements du secteur hospitalier ? Dans de telles conditions, le raisonnement poussé à l'extrême pourrait conduire à supprimer cette ligne budgétaire.

En revanche, si la modernisation des centres hospitaliers s'impose, il serait souhaitable d'exposer clairement votre politique dans ce domaine. Ce qui nous a paru étonnant, c'est que votre ministère s'est révélé incapable de nous fournir la liste des investissements hospitaliers effectués en France au cours des cinq dernières années. (*M. le ministre marque son étonnement.*)

Eh oui ! C'est malheureusement vrai.

Quant à la politique familiale, que peut-on en dire lorsqu'on constate que les excédents cumulés de la branche famille pour la période de 1988 à 1991 devraient atteindre près de 22 milliards de francs et que cet excédent passe de 3,5 milliards de francs en 1988 à 3,9 milliards de francs en 1990 et qu'il devrait atteindre 9,7 milliards de francs en 1991 ?

Je sais, la branche famille est « bonne mère » pour combler les déficits d'autres branches, mais tout cela se fait soit au détriment des familles qui ne reçoivent pas ce qui devrait leur revenir, soit au détriment des employeurs qui acquittent des cotisations excessives.

Peut-être me répondez-vous que tout cela va être modifié avec la mise en œuvre de la contribution sociale généralisée. Bien entendu, je n'en crois rien, mais voilà la transition amorcée pour aborder ce vaste problème qui va nous retenir tout au long de cette soirée.

Mes chers collègues, la contribution sociale généralisée est peut-être la mesure la plus importante de ce projet de loi de finances pour 1991.

Dans ces conditions, n'est-il pas étonnant d'en voir la discussion accrochée aux crédits du ministère des affaires sociales, par une lettre rectificative du Premier ministre datée du 3 octobre 1990 ?

N'est-il pas étonnant de constater que le Gouvernement a accepté d'engager devant le Parlement ou devant notre Haute Assemblée des débats spécifiques sur la politique étrangère à l'égard des pays de l'Est, sur l'agriculture, sur les problèmes de l'eau, mais qu'il n'a pas trouvé un seul jour, une seule occasion, pour que l'avenir de notre système de protection sociale puisse faire l'objet d'une discussion approfondie ?

M. Paul Souffrin. C'est vrai !

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Dois-je vous rappeler, monsieur le ministre, tous les engagements non tenus, toutes les promesses sans lendemain, concernant ce débat pour lequel vous vous étiez engagé ici même, devant notre assemblée, dès le mois de juillet 1988 ?

La contribution sociale généralisée n'est qu'un des aspects de notre système de protection sociale. Nous avons à débattre d'un nouveau mode de financement qui représentera moins de 4 p. 100 des recettes du régime de sécurité sociale. Mais il ne nous est pas demandé d'évoquer les autres recettes, pas plus que l'évolution des dépenses, et encore moins les équilibres ou déséquilibres présents et futurs. En fait, mes chers collègues, il s'agit d'un débat truqué.

Pour vous apporter l'information la plus large sur cette contribution sociale généralisée, Charles Descours, au nom de la commission des affaires sociales, et moi-même, au nom de la commission des finances, avons rédigé des rapports écrits relativement longs et détaillés qui concordent tant dans l'analyse que dans les conclusions. Vous constaterez que, sur ce point, les opinions sont tout à fait convergentes.

Je n'entrerai donc pas dans le détail du dispositif qui nous est proposé par l'Assemblée nationale, sur la base du projet imaginé par le Gouvernement. Nous aurons d'ailleurs l'occasion d'y revenir lors de l'examen de chacun des articles rattachés.

Il m'apparaît plus utile, à ce stade du débat, d'évoquer certains aspects généraux du problème de la sécurité sociale, de dénoncer l'approche défectueuse du Gouvernement et de souligner les axes de réforme auxquels la commission des finances est particulièrement attachée.

Comme le disait fort justement le président de la commission des affaires sociales, M. Jean-Pierre Fourcade, à l'occasion de l'ouverture du débat budgétaire, « à partir d'une bonne idée, vous allez réaliser un vrai gâchis ».

Il est impossible d'aborder les problèmes que pose notre système de protection sociale par le biais d'une approche partielle de son financement.

Toute réforme se heurtera à trois contraintes et à un impératif. Les contraintes sont l'affectivité, la complexité et la compétitivité ; l'impératif est la clarté et la vérité.

L'affectivité, c'est l'attachement profond et viscéral des Français à notre régime de protection sociale, un régime généreux, fondé sur un principe de liberté de choix très largement préservé et sur une couverture des risques très étendue.

Il en résulte inéluctablement deux conséquences. La première, c'est une pression très forte sur la demande de soins. Les taux de croissance que j'ai déjà évoqués illustrent parfaitement ce phénomène. La deuxième conséquence est la sensibilité de nos concitoyens à toute réforme concernant le régime d'assurance maladie et de vieillesse.

Cela nous amène à une constatation évidente, à savoir qu'aucune réforme globale ne pourra intervenir sans un certain consensus, sans des consultations approfondies, sans des débats largement ouverts.

Permettez-moi de rappeler, monsieur le ministre, que votre prédécesseur, M. Philippe Séguin, a été le seul à s'engager dans cette voie : un comité des sages avait été constitué et avait remis, en octobre 1987, un rapport d'une grande qualité permettant de cerner le problème avec une parfaite objectivité. Vous y faites d'ailleurs vous-même référence dans votre présentation.

Ce cadre de réflexion avait permis d'engager une vaste consultation auprès d'un nombre très important de nos concitoyens. En quelques mois, 40 000 d'entre eux participèrent à ce débat, et ce furent les « Etats généraux de la sécurité sociale ».

M. Charles Pasqua. Très bien !

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Eh bien, monsieur le ministre, qu'en avez-vous fait ? Vous les avez mis aux oubliettes : plus de consultation, plus de participation, plus d'information, plus de débat.

M. Charles Pasqua. Très bien !

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Vous avez toutefois repris une des propositions du comité des sages, celle d'une participation financière de tous les Français, proportionnelle à leurs revenus.

C'est une idée simple, mais elle ne peut répondre à elle seule à la complexité du problème si elle n'est pas intégrée dans un plan de réforme cohérent.

La complexité est la deuxième contrainte à laquelle nous sommes confrontés.

Notre système de protection sociale est le résultat d'une longue histoire, de mesures successives et de particularismes professionnels. Toute réforme doit tenir compte de cette complexité, et donc jouer sur de multiples registres. Elle doit être globale et concerner toutes les branches, qu'elles soient excédentaires ou déficitaires. Elle doit être progressive pour inclure les évolutions et les habitudes et faciliter les adaptations et les transmissions. Elle doit être équitable vis-à-vis de tous les intéressés comme de tous les partenaires. Enfin, elle doit être démocratique pour permettre de faire participer le plus grand nombre à la gestion d'un système qui concerne tous nos concitoyens et non seulement les quelques syndicats professionnels qui en ont fait leur chasse gardée.

La troisième contrainte est la compétitivité.

Personne n'ignore que notre niveau de prélèvements obligatoires est très élevé. Il était de 35,2 p. 100 du produit intérieur brut en 1973, il atteignait 41,7 p. 100 en 1980 et il a culminé à 44, 6 p. 100 en 1984.

M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité. Il a moins progressé depuis 1984 !

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. C'est à cette époque, monsieur le ministre, que le Président de la République avait demandé que le Gouvernement s'engageât à baisser ce taux de 1 p. 100.

Nous serons, cette année, à 43,9 p. 100. Il m'apparaît difficile d'espérer la moindre baisse significative, mais, à défaut de baisse, évitons toute augmentation ou toute tentation de hausse !

Nous ne sommes plus au temps où l'un de vos prédécesseurs disait : « Je ne suis pas le ministre des comptes. » En matière de sécurité sociale, il faut, malheureusement ! parfois faire des comptes.

Nos frontières se sont élargies, la concurrence s'est accrue, notre déficit extérieur est toujours aussi important et le solde de nos produits industriels civils devient un gouffre, nous l'avons encore constaté dimanche dernier dans cette assemblée. Le nombre des chômeurs vient à nouveau de dépasser la barre des 2 500 000.

Dans cette conjoncture, vous nous proposez votre projet de cotisation sociale généralisée sans aucun plan d'ensemble, sans perspective, sans consultation et sans bilan financier global.

Une réforme de cette nature et de cette ampleur devrait s'effectuer dans la clarté et dans la vérité des comptes !

MM. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales, et Charles Descours, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. C'est un impératif technique, moral et politique. Or, monsieur le ministre, vous semblez l'avoir oublié.

Monsieur le ministre, je vous pose à nouveau, solennellement, de cette tribune, la question que je vous ai déjà posée à plusieurs reprises devant la commission des finances, comme devant la commission des affaires sociales de la Haute Assemblée : à quelle date précise la commission des comptes de la sécurité sociale va-t-elle se réunir ? Ne me dites pas à nouveau : « D'ici à la fin de l'année » ! Dites-moi quand, dites-moi quel jour.

M. Charles Pasqua. Et, surtout, quelle année ! (Sourires.)

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Les textes réglementaires vous imposent de la réunir deux fois par an. Le décret du 23 juin 1987 - plus précisément l'article D. 114-3 du code de la sécurité sociale - dispose que la commission se réunira au moins deux fois par an et que le secrétaire général permanent établit un rapport qui est exposé à la commission et transmis au Gouvernement en vue de sa présentation au Parlement.

La commission, à laquelle appartiennent mes amis Charles Descours et Louis Boyer et dont je suis aussi membre, s'est réunie au mois de juin pour examiner la situation et les perspectives du régime général. Nous devons, théoriquement, nous réunir de nouveau d'ici à la fin du mois de décembre pour examiner la situation de l'ensemble des régimes.

Si vous aviez eu un minimum de respect pour le Parlement, vous auriez pu présenter des comptes à jour avant le débat qui s'est instauré à la mi-novembre à l'Assemblée nationale. Vous ne l'avez pas fait, et vous ne le ferez pas car ma conviction profonde est que vous êtes dans l'incapacité de nous présenter des comptes fiables pour les perspectives de l'année 1991.

Face à la dérive des dépenses que vous ne maîtrisez pas, face aux promesses du Premier ministre de ne pas augmenter les recettes et de réaliser 10 milliards de francs d'économies sur les dépenses de la branche maladie - alors même que vous ne nous avez présenté aucun train de mesures allant dans ce sens - vous semblez ne plus avoir pour issue que le report des échéances, ce que vous avez fait dans tous les domaines : la commission des comptes, l'assurance maladie, la loi hospitalière, le livre Blanc sur les retraites. C'est ce qui rend votre projet de contribution sociale généralisée peu crédible et inacceptable.

La commission des finances a formulé quatre séries de critiques qui l'ont amenée à porter un jugement tout à fait négatif sur ce projet.

La première tient à l'absence de cohérence de ce dispositif. Pour être crédible, la contribution sociale généralisée aurait dû s'intégrer dans un ensemble de dispositions touchant à la fois aux recettes, aux dépenses et aux péréquations nécessaires entre branches. Tel était d'ailleurs le dispositif préconisé par le comité des sages.

Personne n'ignore l'évolution des dépenses de retraite et, en l'état actuel de notre réglementation, l'accumulation inéluctable des déficits. La France n'est pas le seul pays à connaître la conjonction d'un vieillissement de sa population et d'une élévation notable du niveau et de la durée des pensions.

Toute mesure d'ajustement doit s'effectuer dans la durée pour faciliter les transitions. C'est ce que font, ou commencent à faire tous nos partenaires - les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Japon - mais le « Grenelle des retraites » ne semble pas être pour demain.

Personne n'ignore non plus la dérive des dépenses d'assurance maladie, dont le taux d'augmentation annuel a tendance à s'accroître : plus 3,7 p. 100 en 1987, plus 6,6 p. 100 en 1988, plus 9,1 p. 100 en 1989 et plus 9,5 p. 100 environ en 1990. Le rythme ne fait que s'accroître !

Personne n'ignore que, si les Français sont attachés à leur sécurité sociale, ils n'en sont pas moins critiques à l'égard de son fonctionnement. Les derniers rapports de la Cour des comptes et des inspections générales de votre ministère et du ministère des finances ont abondamment évoqué et cité les abus et les dysfonctionnements d'un système auquel vous ne semblez pas être en mesure de mettre un terme.

Enfin, personne n'ignore que vous avez dit et redit que vous refusiez de limiter ou de restreindre les droits des assurés sociaux et que tout plan de maîtrise de l'évolution des dépenses ne concernerait que les prescripteurs, c'est-à-dire les professions de santé.

Partant de telles prémisses, vous courez à un échec certain. Soyons clairs : d'une part, il s'agit non de limiter les droits des assurés mais de freiner les rythmes d'augmentation qui aboutissent à des doubléments tous les huit ans ; d'autre part, la sécurité sociale est l'affaire de tous et, sans la participation et la discipline de tous, il n'y aura pas de maîtrise durable de l'évolution des dépenses ; enfin, les assurés et les contribuables étant également les payeurs par l'intermédiaire des cotisations et de l'éventuelle future C.S.G., ce sera un cycle infernal où les recettes s'essouffleront à courir après les dépenses, comme l'a si bien dit notre président de la commission des finances lors de l'ouverture de ce débat budgétaire.

La seconde observation formulée par notre commission des finances porte sur le principe de la participation des citoyens au financement de certaines charges de la sécurité sociale.

Il ne nous a pas semblé anormal d'accepter le principe de faire financer par tous les citoyens des charges de solidarité, c'est-à-dire des prestations versées à tous sans condition d'activité professionnelle. Tel est le cas, comme nous le savons, des allocations familiales.

Une telle adaptation des modes de financement était déjà suggérée à de nombreuses reprises, notamment par le rapport des sages et le X^e Plan.

Mais l'acceptation du principe ne saurait cautionner, bien entendu, l'absence de cohérence du plan d'ensemble que j'ai déjà dénoncée.

La fiscalisation d'une partie des recettes présente, en outre, l'avantage de permettre au Parlement d'intervenir et d'avoir un droit de regard sur l'évolution et la gestion de la sécurité sociale.

Ce serait un progrès certain, mais qui n'était pas automatique dans le projet du Gouvernement.

En effet, mes chers collègues, le Parlement, après avoir voté la création de la contribution sociale généralisée, ne serait ensuite intervenu - ou n'interviendrait - qu'en cas de modification du taux initial.

L'Assemblée nationale a donc exigé que le Gouvernement présente au Parlement, à l'occasion d'un débat annuel, un rapport faisant apparaître l'état et l'évolution des dépenses des différents régimes de protection et d'aide sociale en indiquant l'assiette et le produit de la contribution sociale généralisée.

Nous vous proposerons un amendement pour améliorer et élargir ce texte en supprimant toute référence à la contribution sociale généralisée, mais en demandant, en revanche, que ce rapport fasse le point de toutes les contributions apportées par le budget de l'Etat au financement de la protection sociale, et qu'à ce rapport soit annexé celui de la commission des comptes de la sécurité sociale.

La troisième observation de votre commission des finances porte sur la complexité du système qui nous est proposé.

Est-ce un impôt, comme le soutient le ministre de l'économie et des finances, ou est-ce une cotisation, comme cela semble avoir la préférence des partenaires sociaux ?

Est-ce ni l'un ni l'autre, ou est-ce l'un et l'autre à la fois ? Est-ce à nouveau l'application d'un nouvel avatar de la politique du « ni-ni » qui a donné naissance à cette contribution, terme nouveau dans le vocabulaire fiscal-social ou social-fiscal de notre droit positif ?

Vous avez voulu déterminer l'assiette la plus large et vous l'avez obtenue en éliminant tout à la fois les avantages de l'impôt et ceux de la cotisation. Car l'impôt - je parle de l'impôt sur le revenu - se calcule sur le revenu net mais bénéficie, en outre, de nombreux abattements et dégrèvements qui, dans le cas de la C.S.G., sont tous réintégrés dans la base. Qui sera pénalisé ? Tous ceux qui investissent dans

les secteurs et pour les actions que nous avons souhaité encourager, beaucoup de ceux dont l'activité génère des frais professionnels.

Quant aux cotisations sociales, elles sont déductibles, mais cette contribution ne le sera pas.

C'est cette double caractéristique d'impôt et de cotisation qui aboutit à ce système fort complexe de recouvrement par le Trésor et par les organismes sociaux et qui explique les deux voies de recours contentieux qui en découlent inéluctablement.

Je ne dirai qu'un mot sur l'argument essentiel présenté par le Gouvernement pour justifier les modalités retenues : il s'agit de faire participer de façon plus équitable les contribuables aux dépenses de solidarité sociale.

D'une part, monsieur le ministre, vos simulations ne sont pas fiables : elles n'ont concerné que les salariés et non l'ensemble des assujettis ; c'est important.

D'autre part, l'effet redistributif que vous nous avez annoncé va s'amenuiser au fur et à mesure de l'augmentation des taux et des revenus.

Votre commission des finances, mes chers collègues, n'a pas approuvé les modalités techniques de ce dispositif.

Enfin, la quatrième observation porte sur l'avenir.

Je citerai, à cet égard, quelques extraits d'une excellente lettre, en date du 24 août 1988, adressée par MM. Bérégofov et Charasse au Premier ministre.

Ce document figure *in extenso* aux pages 163 à 165 du rapport. Il concernait votre premier projet de 1988.

La première phrase intéressante explique - je cite la lettre en question - que « la contribution sociale généralisée de 1 p. 100 entraîne, en premier lieu, un accroissement du prélèvement fiscal sur les revenus du capital contraire à la nécessaire harmonisation européenne de l'épargne. Elle risque, en outre, de peser une nouvelle fois sur le taux d'épargne. »

Mais c'est la seconde citation qui me paraît mettre l'accent sur le défaut majeur de la contribution sociale généralisée : « En second lieu, et surtout, » - expliquent MM. Bérégofov et Charasse - « le rendement du prélèvement généralisé, 30 milliards, » - actuellement, c'est 37,5 milliards de francs - « nous paraît comporter un réel risque : celui de laisser croire que le redressement de la sécurité sociale trouve une solution permanente et durable dans l'institution d'une recette aussi dynamique que le 1 p. 100. De fait, son institution dispenserait de la recherche d'économies véritables sur la vieillesse et l'assurance maladie. Par son rapport élevé et la dérive possible de son taux, le 1 p. 100 constitue un mécanisme désincitatif des économies dont l'obtention reste nécessaire. »

Cette phrase résume parfaitement la situation et peut être reprise telle quelle par notre commission des finances.

Une recette nouvelle qui n'est pas incluse dans un plan de régulation des dépenses recèle un danger potentiel considérable. D'ailleurs, constatons que le taux de 1 p. 100 prévu en 1988 est déjà passé à 1,1 p. 100 en 1990 !

Compte tenu de l'accumulation des déficits actuels et prévisibles des branches assurance maladie et vieillesse, et en dépit des excédents des branches famille et accidents du travail, le Gouvernement va se trouver devant une situation financière inextricable au second semestre de 1991.

En effet, la contribution sociale généralisée, dans la première étape que vous nous présentez, celle de sa création, n'apporte pas de ressources nouvelles à la sécurité sociale.

La tentation sera donc grande d'y avoir recours de nouveau pour passer de futures échéances qui seront d'autant plus rapprochées et d'autant plus lourdes que les plans d'économies et de redressement tarderont à être mis en œuvre.

Monsieur le ministre, vous gérez un secteur difficile et sensible. Cela, personne ne le conteste. Toutefois, ce que nous contestons, c'est la façon dont vous le gérez et votre approche des problèmes.

Ce que nous critiquons, c'est de vous voir abandonner la dynamique de consultation et de concertation engagée par votre prédécesseur, M. Philippe Séguin.

Les Français sont attachés à leur sécurité sociale et ont le droit d'être associés aux réflexions qui doivent impérativement s'engager sur l'avenir de leur système de protection sociale.

Ils sont suffisamment majeurs pour savoir que les dérives excessives doivent être freinées, que les abus doivent être éliminés et que les équilibres financiers sont nécessaires pour garantir la pérennité du système.

Nos concitoyens sont suffisamment majeurs pour participer activement à la gestion de leurs caisses, comme ils le font d'ailleurs souvent pour la gestion de leurs mutuelles et de leurs régimes complémentaires.

Pour notre part, ce que nous souhaitons, c'est informer et responsabiliser nos concitoyens, c'est rationaliser davantage la gestion de nos caisses, c'est développer une politique familiale qui est insuffisante, c'est adapter progressivement nos régimes de retraite en fonction des contraintes démographiques et financières auxquelles ils sont confrontés.

Vous voyez bien que nos approches divergent profondément !

M. Guy Penne. Heureusement !

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Nous ne pouvons accepter cette réforme, qui est tout à la fois précipitée, partielle et incohérente.

C'est la raison pour laquelle la commission des finances vous propose, mes chers collègues, de rejeter ce budget et de supprimer les articles 92 à 99 qui y sont rattachés. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

M. Jean Chérloux. Très bien !

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, le projet de budget qui nous est présenté pour la santé et l'action sociale est très contrasté. La commission des affaires sociales y a relevé quelques éléments positifs et de nombreuses lacunes.

Abordons, en premier lieu, les questions relatives à la santé. La commission des affaires sociales a noté quelques efforts pour la prévention, sans trouver, dans ce projet de budget, les moyens de la politique volontariste annoncée par le Gouvernement.

Elle approuve l'augmentation de 12 p. 100 des dotations prévues pour la lutte contre le sida, qui permettront de développer l'effort de prévention déjà engagé en ce domaine, notamment de renforcer les actions de prise en charge médico-sociale ; cela nous paraît opportun.

Si l'Etat continuera, en 1991, à participer au fonds de solidarité créé au profit des hémophiles transfusés atteints du sida, en concours avec le fonds géré par les compagnies d'assurance, rien n'est encore prévu, dans le projet de budget pour 1991, pour les personnes non hémophiles atteintes du sida par suite d'une transfusion.

Quant à l'épidémie de sida, globalement, même si le rythme de progression de la maladie s'est quelque peu ralenti et si des statistiques mettent en évidence qu'il y a 20 p. 100 de sujets asymptomatiques après dix ans d'observation, la plus grande vigilance est nécessaire, car on a assisté, dans la période récente, à une diffusion accrue de la contamination par le V.I.H. hors des groupes à risque classiques.

Face à cette évolution, il est permis de s'interroger sur l'adéquation entre les moyens mis en œuvre et l'ampleur du risque sanitaire encouru par la population française.

Les crédits prévus pour la lutte contre le tabagisme, l'alcoolisme et la pharmacodépendance paraissent modestes au regard des ambitions affichées par le Gouvernement, malgré l'augmentation annoncée.

La lutte contre la toxicomanie bénéficie d'un réel effort financier, en particulier pour conforter les structures d'accueil des toxicomanes. Nous souhaitons, à cet égard, que soient approfondis les aspects relatifs à l'éducation dans le programme de lutte contre la drogue. En outre, il est permis de s'interroger sur l'efficacité d'une action administrative fondée sur une administration de mission dont les liens avec les relais locaux ne sont pas clairement déterminés. Or, c'est à ce niveau local qu'il faut agir en priorité.

La commission des affaires sociales estime que le projet de budget pour 1991 n'apporte pas de réponse satisfaisante aux principaux problèmes actuels des structures de distribution des soins.

Pour les équipements hospitaliers, les crédits sont en baisse. Les explications de M. le ministre sur ce point ne m'ont pas convaincu. Pour stimuler le réaménagement nécessaire des lits hospitaliers, une impulsion de l'Etat me paraît indispensable ; elle n'apparaît pas dans le projet.

Les limites imposées à l'installation de certains équipements posent un réel problème au regard de la qualité du service rendu aux patients. Le cas de la résonance magnétique nucléaire est exemplaire.

En ce qui concerne les personnels hospitaliers, nous sommes inquiets de la situation de pénurie observée actuellement, en particulier dans les hôpitaux généraux.

Le désintérêt des jeunes médecins pour les carrières hospitalières est préoccupant pour l'avenir de la médecine hospitalière. En effet, alors que vous avez reconnu qu'il y avait trop de médecins, monsieur le ministre, alors que nous savons qu'il y a un nombre de smicards parmi eux, il est paradoxal que les hôpitaux doivent de plus en plus faire appel à des étrangers pour occuper les postes vacants, faute de candidatures. Ce paradoxe mérite que l'on y réfléchisse, d'autant que le problème se pose dans les mêmes termes pour les infirmières et tout le personnel hospitalier.

J'observe, par ailleurs, que ce projet de budget ne contient aucun élément positif pour l'industrie française des produits pharmaceutiques, dont la capacité d'innovation est en régression constante depuis plusieurs années. L'exemple du zophren, que vous avez cité tout à l'heure, est, à cet égard, caricatural.

La solution est dans la formation des médecins - cours d'économie en fin d'études, en particulier - et dans le gommage des différences de prix entre médicaments anciens et médicaments nouveaux d'efficacité égale. Ainsi, certains pays étrangers, plus intelligents que nous, profitent de cette situation pour nous acheter bon nombre de médicaments efficaces que nous oublions d'utiliser sur notre propre marché de la maladie. Il faudra bien, un jour, avoir le courage de réexaminer cet aspect du problème, d'autant que cela peut procurer des ressources.

En ce qui concerne l'évolution de la médecine ambulatoire, nous sommes dans une période de transition puisque la politique conventionnelle est remise en cause et qu'une réflexion est engagée sur l'avenir de la médecine libérale au ministère de la santé.

Dans le domaine de l'action sociale, l'augmentation des dotations prévues pour le R.M.I. est un élément positif de ce projet de budget, mais nous regrettons qu'aucune réflexion sérieuse ne soit engagée sur le devenir des personnes qui auront échoué dans leurs tentatives d'insertion, alors que nous connaissons tous des exemples de ce type dans les départements.

Une gestion plus attentive de l'ouverture du droit au R.M.I. et des sorties du système serait opportune. Nous savons que, dans certaines régions, en particulier en Ile-de-France, il y a de plus en plus d'étrangers qui perçoivent le R.M.I., alors que leur insertion pose des problèmes très ardues.

Ce projet de budget traduit également la timidité de la politique familiale.

Pour les handicapés, la mise en œuvre du programme pluriannuel de création de nouvelles places en (centres d'aide par le travail et en ateliers protégés est poursuivie, ce qui est positif ; mais les moyens nécessaires au fonctionnement des établissements seront-ils suffisants ? La commission des affaires sociales, tout en reconnaissant les efforts importants qui sont faits pour les handicapés, attend une politique plus active d'insertion dans le milieu professionnel ordinaire.

Quant à la politique de la vieillesse, la commission des affaires sociales approuve le programme d'accroissement de la capacité d'accueil et de service pour les personnes âgées, tout en regrettant que le cadre juridique de l'aide ménagère empêche actuellement de répondre à la diversité des besoins des personnes âgées dépendantes. L'engagement du Gouvernement de présenter un projet global sur la dépendance dans un an n'est pas suffisant pour considérer que le projet de budget pour 1991 est satisfaisant sur ce point.

A ce sujet, la commission des affaires sociales insiste pour que soit examinée rapidement par l'Assemblée nationale la proposition de loi récemment adoptée par le Sénat et tendant à instituer une allocation de dépendance pour les personnes âgées devenues invalides du fait de la sénescence. Il paraît en

effet urgent de clarifier le système actuel de l'allocation compensatrice et de réserver le bénéfice de cette dernière aux handicapés jeunes, pour lesquels la loi du 30 juin 1975 a été votée.

En conclusion, ce projet de budget comporte quelques aspects positifs et de grandes lacunes ; la commission des affaires sociales a donc émis un avis défavorable à son adoption. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (sécurité sociale). Monsieur le président, messieurs les ministres, madame, monsieur les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, l'examen des crédits de la sécurité sociale prend cette année une dimension toute particulière, non pas en raison de l'évolution des lignes budgétaires qui représentent, vous le savez, une très faible part des dépenses sociales de la nation, mais parce que ce projet de budget s'accompagne de huit articles rattachés, les articles 92 à 99 instaurant la contribution sociale généralisée.

L'idée a fait son chemin depuis plusieurs années et le principe d'un appel à tous les revenus pour financer une partie de la protection sociale recueille un large assentiment, donc le nôtre, monsieur le ministre. Je vous ai entendu ironiser sur ceux qui auraient changé d'avis depuis quelques années ; ce n'est pas notre cas.

Pour autant, les modalités retenues donnent matière à débat, car elles conditionnent l'impact de la réforme et reflètent des choix de fond en matière de financement de la protection sociale.

C'est donc le mécanisme proposé par le Gouvernement et la façon dont il s'inscrit dans la politique générale en matière de sécurité sociale qui ont déterminé l'avis de la commission des affaires sociales sur ce projet de budget.

Auparavant, je voudrais toutefois évoquer deux points qui situeront notre débat : l'évolution des crédits de protection sociale et la situation financière du régime général.

Les crédits de protection sociale inscrits au budget de l'Etat et disséminés dans les fascicules de divers ministères s'élèvent à 104 milliards de francs pour 1991, soit une augmentation globale de 1,6 p. 100, beaucoup plus modérée que celle qui a été enregistrée au cours des dernières années.

Vous trouverez dans mon rapport écrit une analyse détaillée de l'évolution de ces crédits malgré leur répartition dans différents fascicules, répartition que nous dénonçons chaque année.

Je soulignerai surtout, au moment où l'on parle de ceux qui supportent la charge de la protection sociale, que, d'ores et déjà, nos régimes bénéficient de la solidarité nationale grâce à des transferts du budget de l'Etat.

Les subventions aux régimes sociaux atteignent 38 milliards de francs, soit l'équivalent du produit de la contribution sociale généralisée. Elles concernent principalement quatre régimes fortement déficitaires dont la situation démographique est très déséquilibrée : le régime de la S.N.C.F., celui des exploitants agricoles, le régime des mineurs et celui des marins.

Des prestations sociales sont également prises en charge par l'Etat. Elles atteignent 65,6 milliards de francs et traduisent, elles aussi, la solidarité de la nation. Il s'agit des allocations du fonds national de solidarité, qui diminuent en raison de l'amélioration du niveau général des retraites, de l'allocation aux adultes handicapés, du R.M.I. et des aides au logement dont le « bouclage » connaîtra cette année une étape supplémentaire.

L'évolution de ces crédits n'appelle pas de la part de notre commission d'observations particulières, car elle traduit l'évolution du nombre de bénéficiaires des différentes prestations.

Il me faut également rappeler que certaines recettes fiscales sont déjà affectées à la sécurité sociale. Sur ce plan, la contribution sociale généralisée n'est pas une innovation, même si elle amplifie considérablement le niveau de ces impôts et taxes affectés.

C'est d'ailleurs un domaine soumis aux aléas des relations entre l'Etat et la sécurité sociale.

L'an dernier, nous avons vivement reproché au Gouvernement de ne pas respecter ses deux engagements : affecter à la branche maladie le produit du relèvement du prix du tabac décidé en 1988 ; compenser le coût du déplafonnement des cotisations pour la caisse nationale des allocations familiales.

Finalement, nous n'avons eu satisfaction que sur la moitié d'un des deux engagements : il y a bien eu un prélèvement sur le tabac, mais l'assurance maladie n'a rien reçu et la branche famille n'a obtenu que la moitié de ce qu'on lui avait promis. Voilà un nouvel exemple d'une promesse du Gouvernement qui n'est pas tenue, madame et messieurs les ministres.

Pour l'année 1991, la situation est encore plus nette : aucune recette n'est prévue ni pour la maladie, ni pour la famille. Nous n'aurons même pas à moitié satisfaction.

Il est clair que ce type d'engagement est souvent précaire et que le ministère des finances ne se sent pas forcément tenu d'en garantir la parfaite exécution. Cela nous inquiète pour la suite et pour ce que je vais dire sur la contribution sociale généralisée.

Pour autant, je crois qu'il serait bon que, lorsque le Gouvernement décide d'affecter une recette budgétaire à la sécurité sociale, cette décision ne soit pas immédiatement remise en cause lors de la préparation des budgets suivants.

Les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale doivent s'établir sur des bases claires et solides. Tel n'est malheureusement pas le cas depuis deux ans.

J'en viens au second volet de mon propos : la situation financière du régime général.

Je rappellerai tout d'abord que le régime général a terminé l'année 1989 en quasi-équilibre, en raison, d'une part, de l'amélioration des rentrées des cotisations due au redressement de la situation économique - on le doit aux mesures prises par le gouvernement précédent - et d'autre part des recettes nouvelles instaurées ou reconduites par le Gouvernement : hausse de 1 p. 100 des cotisations salariales d'assurance vieillesse au 1^{er} janvier 1990 ; reconduction du prélèvement, qui avait été qualifié d'« exceptionnel », de 0,4 p. 100 sur le revenu imposable.

Que prévoit-on pour 1990 ?

Monsieur le ministre, je reviendrai sur ce qu'a dit mon ami Jacques Oudin sur la réunion de la commission des comptes de la sécurité sociale. Selon les renseignements dont nous disposons, cette commission, que le décret de 1987 vous fait obligation de réunir deux fois par an, ne se réunira pas au mois de décembre car vos services ne seront pas alors en état de nous fournir des comptes. Le décret de 1987 ne sera donc pas respecté. Une nouvelle fois, une promesse n'est pas tenue, un décret n'est pas appliqué.

Le déficit prévu s'élève, selon les prévisions établies en milieu d'année, à 9 milliards de francs.

Par rapport à 1989, quelles sont les évolutions ?

Pour les branches famille et accidents du travail, c'est la stabilité, c'est-à-dire l'excédent permanent.

Pour les branches maladie et vieillesse, c'est la détérioration, c'est-à-dire l'accentuation des déficits, estimés respectivement à 10 milliards de francs et à 6 milliards de francs en fin d'année.

Pour 1991, les prévisions, plus incertaines que celles qui ont été établies pour 1990, tablent sur un déficit de 12,5 milliards de francs et une accentuation des tendances de chacune des quatre branches, avec une augmentation de l'excédent pour les branches accidents du travail et, surtout, famille, et une aggravation pour les branches maladie et vieillesse.

Il est évident que les chiffres présentés au mois de juin peuvent être révisés en fonction de l'évolution de l'emploi et des encaissements de cotisations. Mais il faut être réaliste : les années 1990 et 1991 réserveront sans doute de moins bonnes surprises que l'année 1989 en raison des incertitudes qui planent sur la croissance.

S'agissant des deux branches déficitaires, qui retiennent l'essentiel de nos préoccupations, elles évoluent sur des modes assez différents.

En matière d'assurance vieillesse, la tendance est lourde et régulière. Les dépenses liées aux retraites augmentent à un rythme de 10 p. 100 à 12 p. 100 par an. L'augmentation est mécanique. Chaque année, les nouveaux retraités perçoivent des pensions plus élevées car elles sont calculées sur des carrières plus complètes et des salaires supérieurs.

En matière d'assurance maladie, les évolutions sont beaucoup plus chaotiques. Qu'il s'agisse de l'hospitalisation, des honoraires ou des prescriptions, le rythme d'augmentation des dépenses est élevé, mais reste très sensible aux mesures conjoncturelles.

Ainsi, les dépenses d'hospitalisation ont connu une augmentation exceptionnelle de près de 10 p. 100 en 1989, légèrement supérieure dans le secteur privé que dans le secteur public - mon rapport écrit comporte d'ailleurs une erreur typographique à ce sujet - ce dernier subissant les effets des revalorisations de carrière dans la fonction publique hospitalière.

En matière d'honoraires, ce sont moins les consultations que les actes techniques, de spécialités et surtout de chirurgie, qui orientent les dépenses à la hausse.

Quant aux prescriptions, le dérapage enregistré en 1989 résulte de prescriptions pharmaceutiques remboursées à 100 p. 100 et, dans une moindre mesure, des soins infirmiers à domicile remboursés à 100 p. 100 et effectués, le plus souvent, auprès des personnes âgées ou invalides.

C'est donc dans ce contexte incertain pour l'avenir de nos régimes qu'intervient la mise en place de la contribution sociale généralisée.

Cette contribution sociale généralisée constitue le morceau de choix de ce projet de budget en ce qui concerne le ministère des affaires sociales. Vous l'avez dit, monsieur le ministre, et je le rappelle, effectivement, l'idée n'est pas nouvelle puisqu'elle avait été avancée en 1987 par le comité des sages mis en place par votre prédécesseur sous le gouvernement précédent et, bien avant lui, cette idée avait été mise à l'étude au ministère des affaires sociales ou au commissariat général du Plan.

Votre intervention et celle de M. Oudin, rapporteur spécial de la commission des finances, me dispensent de détailler le mécanisme proposé par le Gouvernement, notamment l'assiette, les diverses exonérations, le recouvrement et l'affectation de la contribution sociale généralisée.

Je ne reviens pas non plus sur le montage financier retenu par le Gouvernement et dont le résultat est de modifier les sources de financement sans augmenter le volume de recettes de la sécurité sociale.

Ce montage est complexe pour le régime général et plus encore pour les autres régimes de vieillesse : régimes des fonctionnaires, régimes spéciaux, régimes des artisans et commerçants.

Mais je m'attarderai quelques instants sur le régime des retraites des professions libérales. Vous nous avez indiqué, monsieur le ministre, en commission, qu'ils bénéficieraient de la baisse des cotisations d'allocations familiales et qu'une réforme de ces régimes était en préparation. Ce qui est un peu ennuyeux, monsieur le ministre, c'est que, chaque fois que l'on vous pose une question, vous nous répondez que la réforme est en cours et qu'elle nous sera soumise à la prochaine session.

Sur ce problème des régimes de retraite des professions libérales, nous souhaiterions obtenir plus de précisions. Les cotisations des professions libérales et, d'une manière générale, des travailleurs indépendants, forment un tout puisqu'il n'y a pas de part salariale et de part patronale. Je crains que le schéma élaboré pour les salariés ne leur soit pas véritablement transposable.

En tout état de cause, le volume global des recettes des différents régimes ne devrait pas être modifié.

De même, le volume global des cotisations des entreprises n'est pas modifié.

Pour les salariés, de savants calculs ont mis en parallèle la création de la contribution sociale généralisée, la diminution des cotisations vieillesse plafonnées et la suppression du prélèvement de 0,4 p. 100. On mesure ainsi l'effet redistributif que le Gouvernement a beaucoup mis en avant. On s'aperçoit qu'avec la non-déductibilité la limite entre les gagnants et les perdants correspondra, en 1992, à des salaires nets d'environ 12 000 francs par mois et non pas à plus de 14 000 francs, comme le dit le Gouvernement aujourd'hui. On s'aperçoit également que les « bénéficiaires » de la réforme ne pourront espérer qu'un gain maximal de 42 francs par mois. Sérieusement, monsieur le ministre, est-ce vraiment la grande avancée sociale que le Gouvernement Rocard souhaitait pour se remettre en selle auprès de ses propres amis ?

M. Guy Penne. Il y a un commencement à tout !

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Cela commence petit, mon cher collègue, et je ne doute pas que vous en donniez acte au Gouvernement Rocard, monsieur Penne.

J'ajoute que le gain fiscal de la non-déductibilité serait, en 1992, de l'ordre de 3 milliards de francs. Cette masse financière importante suscite un intérêt certain. L'idée a été avancée de l'affecter à un fonds de la dépendance. Vous l'avez d'ailleurs repris dans votre intervention, monsieur le ministre. Nous trouvons cette idée intéressante, mais nous avons noté votre extrême prudence à ce sujet lors de votre audition en commission : vous avez peur de l'avidité de votre collègue le ministre des finances.

Je n'en dirai pas davantage sur l'économie générale du projet de contribution sociale généralisée, vous renvoyant à mon rapport écrit et aux explications qui y figurent.

J'ai dit tout à l'heure que le principe d'une telle contribution était inscrit dans de multiples rapports d'experts intervenus depuis plusieurs années. Elargir l'assiette des prélèvements sociaux paraît, en effet, nécessaire. Les prestations familiales sont attribuées à toutes les familles sans condition d'activité professionnelle ; une part des avantages des assurances vieillesse n'a pas de contrepartie contributive. Une bonne partie de notre sécurité sociale relève donc plus de la solidarité que de l'assurance et il est, de ce fait, souhaitable de faire appel à un financement plus large, je persiste, allant bien au-delà des seuls revenus d'activité, actuellement trop exclusivement sollicités. La commission des affaires sociales m'a demandé de le souligner avec force, ce que je fais, monsieur le ministre, afin de dissiper toute ambiguïté entre vous et nous.

Le projet de Gouvernement nous paraît insuffisant à la fois pour la méthode adoptée et pour les modalités qu'il retient.

La méthode n'est pas acceptable, car elle revient à instaurer un prélèvement nouveau, que l'on présente comme une grande innovation sans nous dire ce qui se passera au-delà de l'année prochaine. Je sais que nous ne sommes plus à l'époque de l'« ardente obligation du Plan » mais je ne résiste pas à la tentation de vous citer quelques extraits du X^e Plan. D'ailleurs, M. le Premier ministre fut, un temps, ministre du Plan et ce X^e Plan a été adopté au printemps 1989 par le Parlement, enfin, pas par le Sénat...

M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité. Ah !

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Oui, mais c'est le Gouvernement, monsieur le ministre, qui l'a fait adopter. Donc, il considère qu'il doit inspirer sa politique des années à venir...

Je cite donc le X^e Plan :

« Si la résorption des déséquilibres financiers des régimes sociaux impose en premier lieu une meilleure maîtrise des dépenses, le poids des facteurs structurels rend également inéluctables des financements complémentaires. »

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Très bien !

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Le X^e Plan est très clair : engageons dès à présent la maîtrise des dépenses, puis réfléchissons à un nouveau mode de financement faisant appel à tous les revenus. Si telle avait été votre démarche, nous vous aurions suivi, monsieur le ministre.

Mais la démarche du Gouvernement est totalement inverse : on touche au mode de financement et l'on remet à la session prochaine l'action sur les dépenses, notamment en matière de retraite, car, évidemment, elle sera impopulaire. Rien ne nous permet de savoir si des inflexions seront apportées aux dépenses de maladie et de retraite après 1991, en dehors de vos propos à cette tribune, mais nous attendons de voir, monsieur le ministre.

Pour l'assurance maladie, monsieur le ministre, vous avez pris un décret le 21 novembre et vous avez défini quelques orientations, qui demeurent extrêmement floues. Il s'agirait, en effet, de ne pas toucher aux taux de remboursement tout en limitant le recours à certaines prescriptions coûteuses ou inefficaces, de revoir la tarification de certains actes médicaux et de modérer l'évolution des rémunérations de certaines professions de santé.

Tout cela pourra-t-il combler un déficit évalué, pour 1991, à plus de 12,5 milliards de francs ? Sincèrement, nous en doutons.

Vous avez eu tout à l'heure des phrases extrêmement définitives à ce propos. Nous aurons probablement l'occasion, au cours de l'année, de vous les rappeler, car les mesures que vous venez de prendre seront sans doute impuissantes à diminuer la dérive des dépenses de santé.

Mais c'est dans le domaine des retraites que la dérive est la plus inquiétante.

Le diagnostic est parfaitement connu. Pendant les quinze prochaines années, les dépenses de retraite vont augmenter à un rythme élevé et régulier : c'est ce que l'on appelle l'arrivée à maturité des régimes. J'espère que cette maturité des retraites n'ira pas jusqu'à la déliquescence !

Ainsi, les pensions sont désormais calculées sur des carrières complètes, sur des salaires qui vont en s'améliorant et selon des règles avantageuses définies dans les années soixante-dix. D'ici à quinze ans, il faudra donc augmenter les prélèvements pour faire face à des dépenses en constante progression. A partir de 2005, la rupture sera brutale puisque les générations nombreuses de l'après-guerre prendront leur retraite.

Je voudrais citer à nouveau une excellente lecture, le X^e Plan, qui a été voté mais pas appliqué, et plus particulièrement son chapitre intitulé : « Engager rapidement le processus d'adaptation de nos régimes de retraite au nouveau contexte démographique et économique ».

Voici ce que dit le X^e Plan : « L'adaptation progressive de nos régimes de retraite doit se faire dans le cadre d'une programmation qui prenne pour horizon les quinze prochaines années et dont la mise en œuvre commence dès le début du Plan. »

Le Plan a été voté il y a un an et demi, et le Gouvernement n'a même pas commencé à le mettre en œuvre !

Le Plan ne s'en tient pas à des généralités, ce qui prouve qu'on écrit toujours trop quand on est au Gouvernement, monsieur le ministre. Il cite trois mesures précises : indexation des pensions sur le salaire net, révision, pour les futurs retraités, de la règle des dix meilleures années, relèvement progressif de la durée d'assurance requise pour obtenir la retraite à taux plein.

Ces mesures sont préconisées depuis plusieurs années : faut-il citer ici le rapport Schopflin sur la sauvegarde de l'assurance vieillesse, les travaux du comité des sages, le rapport Chotard, le rapport Teulade ?

Nous attendions une concrétisation de leurs conclusions, mais le Gouvernement nous promet maintenant un livre blanc, dont on se demande ce qu'il apportera de nouveau.

J'estime, pour ma part, qu'une fois de plus le Gouvernement diffère les choix et remet à plus tard une réforme qui aurait déjà dû être engagée.

C'est une première raison pour ne pas accepter la C.S.G., car elle risque de devenir très rapidement le moyen de régler les difficultés financières à court terme sans traiter le problème des retraites. Or, la commission des affaires sociales a mené des missions dans un certain nombre de pays industrialisés, comme les Etats-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni ou le Japon.

Partout, le problème de la dérive des retraites a été pris en compte et des mesures ont déjà été adoptées.

M. Franck Sérusclat. Ce n'est pas vrai !

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Si, c'est vrai ! Je vous invite à lire les rapports que la commission des affaires sociales a réalisés sur ses différentes missions d'information.

Le second défaut de la réforme tient à ses modalités mêmes.

En élaborant son projet, le Gouvernement a voulu poursuivre plusieurs objectifs à la fois : réformer le financement de la sécurité sociale, opérer une redistribution du pouvoir d'achat et corriger les effets de notre système fiscal. Voilà ce qui donne au dispositif son aspect complexe et peu compréhensible du grand public. C'est également ce qui détruit toute cohérence avec les objectifs affichés en matière de sécurité sociale.

Diminuer la cotisation salariale d'assurance vieillesse me paraît dangereux pour qui prétend, en même temps, sensibiliser nos concitoyens aux difficultés que connaissent leurs régimes de retraite.

Créer, pour les entreprises, une cotisation déplaçonnée d'assurance vieillesse me semble contraire aux principes mêmes de cette branche, dont les prestations et les cotisations sont plafonnées pour respecter la ligne de partage avec les régimes complémentaires. Il y a là une grave rupture du lien entre cotisation et prestation.

Maintenir la charge globale supportée par les entreprises est une erreur ; la réforme aurait dû être l'occasion de réduire cette charge car elle constitue un handicap à quelques mois du 1^{er} janvier 1993, mais M. Fourcade en parlera mieux que moi dans quelques instants.

Rechercher, à travers cette réforme, une redistribution du pouvoir d'achat, c'est se tromper d'objectif. Je souscris totalement à l'opinion exprimée à ce propos dans le journal *Le Monde* par M. Paul Fabra, opinion partagée, si j'en crois le journal, par un expert proche du parti socialiste : « La finalité d'un système de financement de la protection sociale n'est pas la redistribution des revenus ; la redistribution se fait à travers les prestations, entre bien-portants et malades, entre actifs et inactifs ».

Enfin, cette réforme intervient au moment où de grandes incertitudes pèsent sur les relations entre l'Etat et la sécurité sociale. Il aurait fallu dissiper ces inquiétudes. Je me révélerai une fois encore au X^e Plan, que la commission n'avait pas approuvé mais qui, me semble-t-il, devrait tout au moins inspirer la politique du Gouvernement, qui l'a conçu.

Pour le X^e Plan, l'instauration d'un prélèvement assis sur tous les revenus devait « être l'occasion d'un réexamen au fond des responsabilités respectives de l'Etat, d'une part, des représentants des assurés sociaux, de l'autre, afin de remédier aux ambiguïtés actuelles qui nuisent gravement à la régulation du système ».

Voilà encore un domaine dans lequel aucune orientation n'a été définie.

En conclusion, monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, messieurs les ministres, mes chers collègues, je résumerai l'appréciation que l'on peut porter sur la réforme proposée par le Gouvernement et, d'une manière générale, sur sa politique de la protection sociale, en disant qu'elle est insuffisante et inquiétante.

Elle est insuffisante car elle laisse de côté les problèmes majeurs qui conditionnent l'avenir de nos régimes sociaux.

Les grands axes d'une réforme d'ensemble de la sécurité sociale ont été définis par le comité des sages et par le X^e Plan. Il s'agit d'adapter notre système tout en consolidant ses fondements et ses principes. Bien sûr, cette réforme ne peut se faire du jour au lendemain. Elle exige des ajustements progressifs, programmés sur le moyen terme.

Or, aujourd'hui, nous ne voyons pas en quoi la C.S.G. s'inscrit dans une vision globale, cohérente, à moyen terme, de l'évolution de la sécurité sociale. Trop de questions majeures restent en suspens.

Par ailleurs, la politique gouvernementale est inquiétante car elle privilégie le court terme et remet à plus tard le traitement du dossier des retraites. Détournée de son objet pour corriger, modestement d'ailleurs, les effets de notre système fiscal, la C.S.G., sous une forme inutilement complexe, paraît surtout destinée à devenir l'instrument privilégié d'une gestion à courte vue, une sorte de subvention d'équilibre, qui permettra de repousser dans le temps les mesures d'ajustement.

Pour cet ensemble de raisons, je vous propose d'émettre un avis défavorable sur les crédits de la sécurité sociale et sur les articles 92 à 99 du projet de loi de finances. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E. - M. le rapporteur spécial 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, 79 minutes ;

Groupe de l'union centriste, 67 minutes ;

Groupe socialiste, 61 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, 54 minutes ;

Groupe du rassemblement démocratique et européen, 32 minutes ;

Groupe communiste, 26 minutes.

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

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Messieurs les ministres, madame, monsieur les secrétaires d'Etat, mon intervention ne portera que sur la contribution sociale généralisée car nos trois rapporteurs, dans leurs excellentes interventions, ont déjà détaillé l'ensemble de vos budgets et ont bien montré quelle était l'importance de notre débat.

Mes amis Jacques Oudin et Charles Descours ont déjà rappelé les caractéristiques principales et les risques de la contribution sociale généralisée.

Mais, en ma qualité de président de la commission des affaires sociales, j'ai le devoir de vous présenter la position de la très grande majorité, et même, sur certains points, de l'unanimité de ses membres. Je la résume.

Pour mettre en œuvre une idée intéressante, le Gouvernement nous propose un dispositif contestable et, de surcroît, il adopte une mauvaise procédure.

L'idée d'une contribution sociale généralisée à tous les revenus est, en soi, une bonne idée. Tous ceux - ils furent innombrables - qui ont étudié les mécanismes de financement de notre régime de prestations l'ont recommandée.

Si l'on veut distinguer dans notre régime ce qui relève de l'assurance et ce qui relève de la solidarité, il est clair que l'on ne peut pas se contenter d'un financement à la charge exclusive des employeurs et des travailleurs.

Par conséquent, la prise en charge par l'Etat du déficit de certains régimes et du financement de certaines prestations ou allocations marque le début d'une fiscalisation. Comme cette fiscalisation n'est pas à la hauteur de l'ensemble des dépenses de solidarité, il faut aller plus avant et le mécanisme de la contribution sociale généralisée peut y contribuer. J'y vois pour ma part trois avantages.

Le premier - le plus important à mes yeux - est qu'il protège notre système spécifiquement français de prestations familiales. Mme Dorlhac de Borne l'a très bien montré. Malheureusement, et depuis longtemps, ce système sert d'« amortisseur », en quelque sorte, au déficit des branches maladie et vieillesse - M. Oudin a rappelé les chiffres tout à l'heure - et, de ce fait, il ne peut jamais être au niveau des besoins d'une politique familiale digne de ce nom.

La C.S.G. doit être l'occasion d'une rupture de l'unité de trésorerie de la sécurité sociale, de l'accès à l'autonomie de chaque branche, comme l'avaient prévu les ordonnances de 1967 ; ce serait ainsi la fin de la spoliation de la branche famille pour combler les déficits, pourtant incompressibles, des branches vieillesse et maladie.

Deuxième avantage : il paraît souhaitable de mieux distinguer dans le régime ce qui relève de l'assurance et ce qui relève de la solidarité.

Tel est bien l'objet de la contribution sociale généralisée. Monsieur le ministre, je ne participerai pas au chœur des lamentations pour regretter que les retraites et certains revenus de remplacement soient pris en compte dans l'assiette de cette contribution. En effet, il me paraît normal que les dépenses de solidarité nationale soient payées par tous ceux qui encaissent des revenus, au-delà d'un certain plancher, bien sûr.

M. Bruno Durlieux, ministre délégué, et MM. Guy Penne et Marc Bœuf. Très bien !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Vous le voyez, mes chers collègues, parfois je fais l'unanimité. (*Protestations sur les travées communistes.*)

Mme Marie-Claude Beaudeau. Pas chez nous !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Je dis bien : « parfois ». (*Sourires.*)

M. Jean Chérloux. Il y a des voix discordantes !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Enfin, dans la perspective du marché unique de 1993, il est économiquement essentiel d'alléger la charge des entreprises, compte tenu de celles que connaissent leurs concurrents européens.

Si l'on veut améliorer la compétitivité de nos entreprises et créer des emplois, si l'on veut, notamment, que des entreprises étrangères viennent s'installer sur notre territoire pour créer des emplois, il faut que les charges sociales qui pèsent sur nos entreprises soient comparables avec celle des autres pays. En affectant le produit de votre cotisation sociale généralisée à la branche famille et en réduisant d'autant la cotisation patronale versée au titre des allocations familiales, vous paraissiez, messieurs les ministres, vous engager dans cette voie.

Malheureusement, vous avez ajouté à ce dispositif simple et clair de nombreux éléments supplémentaires. Aussi, le dispositif, tel qu'il nous est proposé dans les articles 92 à 99 du projet de loi de finances, me paraît contestable. Il est à la fois ambigu, dangereux et démagogique.

Tout d'abord, il est ambigu, car le problème fondamental du partage des responsabilités entre les pouvoirs publics - Gouvernement et Parlement - et les partenaires sociaux n'est pas abordé. Il s'agit d'un problème de base qui a conduit la plupart des organisations patronales et syndicales à contester ce projet.

Personne ne peut dire aujourd'hui si l'on s'oriente vers une plus grande étatisation de la gestion des prestations sociales - autrement dit, vers une généralisation du système du B.A.P.S.A., en application duquel le Gouvernement propose un montant maximum de crédits, que le Parlement adopte et que les organisations chargées de la distribution respectent en faisant parfois d'ailleurs des bonus - ou bien si le Parlement ne sera consulté chaque année que pour constater l'existence d'un déficit organisé par d'autres et pour y apporter le financement souhaité.

Au niveau actuel de la contribution - moins de 40 milliards de francs - le problème n'est que partiel. Mais, dès qu'il s'agira d'en augmenter le montant, il faudra bien sortir de l'ambiguïté et procéder à une réforme de structure.

Ensuite, le dispositif est dangereux. De même qu'il réduit la charge des entreprises pour les allocations familiales, il crée pour elles de manière homothétique une cotisation supplémentaire déplaçonnée en matière de vieillesse.

Ce transfert de cotisations, alors qu'on n'a pas encore discuté des problèmes structurels de l'assurance vieillesse, est dangereux et préoccupant.

Tout le monde sait que le système en est à ses débuts et qu'il faudra augmenter le taux de la contribution sociale généralisée.

Dans la perspective du marché commun de 1993, c'est une disposition dangereuse pour les entreprises françaises, qui vont réduire leurs investissements et risquent d'être ainsi condamnées. Le responsable régional que je suis le constate, à l'heure actuelle, s'agissant d'entreprises du tertiaire supérieur, qui hésitent à se développer, à investir et qui préfèrent s'établir à Bruxelles, à Londres ou à Francfort. Mais, surtout, c'est une disposition dangereuse pour les entreprises étrangères qui ne viennent plus s'installer sur le territoire français compte tenu de ces cotisations déplaçonnées.

Enfin, messieurs les ministres, le dispositif est démagogique, car la réduction de la cotisation vieillesse des travailleurs n'est qu'un leurre. Il faudra, l'année prochaine ou l'année suivante, majorer de nouveau cette cotisation pour faire face au déficit structurel de l'assurance vieillesse.

Je fais le reproche au Gouvernement d'utiliser la contribution sociale généralisée pour « faire un coup politique », qui ne durera pas plus longtemps que la rosée du matin.

Tout à l'heure, M. Oudin parlait d'un débat truqué. C'est un coup qu'un autre gouvernement que le vôtre avait déjà fait à propos de la C.N.R.A.C.L. Pour limiter les charges des hôpitaux, on avait abaissé le taux de la cotisation patronale à la C.N.R.A.C.L. Il a bien fallu, après quelques années, se rendre à l'évidence et revenir à la réalité. Vous ferez de même avec la cotisation salariale en matière d'assurance vieillesse. Vous procédez, cette année, à un coup politique ponctuel.

J'ajoute que la non-déductibilité de la contribution est une grave erreur sur le plan de la fiscalité. J'ai cru comprendre que des esprits aussi éminents que ceux de MM. Fabius et Strauss-Kahn étaient de mon avis et estimaient que cette cotisation aurait dû être déductible pour éviter de créer un troisième impôt sur le revenu.

Grâce à l'ingéniosité des techniciens socialistes, les contribuables français acquitteront, dès 1991, trois impôts sur les revenus : celui qui existe déjà et qu'on n'envisage pas de réduire, celui qui va remplacer la part départementale de la taxe d'habitation et, enfin, la contribution sociale généralisée.

Je souhaite bien du plaisir - je parle d'expérience - à ceux qui devront faire face aux vociférations qui apparaîtront à la fin de l'année 1991 quand les contribuables auront fait leur addition. Mais peut-être, me dira-t-on, est-ce penser à trop long terme.

De surcroît, messieurs les ministres, le Gouvernement a recouru à une mauvaise procédure pour faire adopter son projet.

La réforme du financement des prestations sociales mérite un grand débat préparé par de longs travaux en commission et assorti de nombreuses consultations des spécialistes, des partenaires sociaux et des représentants du Gouvernement.

Au lieu de cela, malgré l'avis du ministre de l'économie et des finances et du ministre chargé du budget, avis qu'a fort opportunément rappelé, dans son rapport écrit, notre collègue M. Oudin,...

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Et oral !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. ... le Gouvernement a choisi d'intégrer dans le projet de loi de finances une série d'articles concernant cette contribution. Reprenant la terminologie du Conseil constitutionnel non par hasard, je dirai que ces articles sont des cavaliers budgétaires, car il n'existe aucun rapport entre les articles 92 à 99 et l'équilibre du projet de loi de finances pour 1991.

En outre, le Gouvernement fera voter le reste du dispositif concernant la création de la cotisation déplaçonnée pour les entreprises dans le texte social fourre-tout que nous aurons à examiner à la fin du mois de décembre.

On ne peut pas travailler, comme dirait M. Couve de Murville, de manière moins convenable !

S'agissant d'une réforme dont on parle depuis plusieurs années, qui va profondément modifier le financement des prestations sociales et qui aura des conséquences économiques, sociales, humaines très importantes, je crois que vous employez la plus mauvaise procédure possible.

Nous verrons cette nuit ou demain matin qu'un débat confus et insuffisamment préparé n'apportera pas une réponse claire aux interrogations légitimes de l'opinion publique.

Vous pourrez user de tous les moyens que vous donne la Constitution pour faire adopter le projet de loi de finances, mais vous n'aurez convaincu personne.

En matière d'impôt, il vaut mieux passer plus de temps à la préparation d'un texte, quitte à perdre quelques semaines ou quelques mois, que d'imposer un texte et devoir apporter, par la suite, des corrections profondes.

C'est la raison pour laquelle personne ne sera étonné que la commission des affaires sociales, dans sa très large majorité, n'accepte pas le dispositif qui nous est aujourd'hui proposé.

Monsieur le ministre, je vous rappelle que la taxe professionnelle n'a pas été intégrée dans une loi de finances. Elle a fait l'objet d'un débat très long qui s'est poursuivi pendant deux sessions entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Malgré cela, elle a été difficile à mettre en place. Alors, si vous chargez l'U.R.S.S.A.F., qui ne connaît pas le contribuable, d'appliquer un système fiscal qui est plus complexe que le mécanisme de l'impôt sur le revenu, vous m'en direz des nouvelles l'année prochaine, car les contribuables se feront entendre.

Partisan convaincu d'une véritable contribution généralisée insérée dans un dispositif d'ensemble de maîtrise des prestations sociales, tenant compte des impératifs européens et fondé sur la légitime préoccupation des Français de

conserver un bon système de prestations sociales, je voterai contre la caricature que vous nous en présentez. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Jean Chérioux. Monsieur le ministre des affaires sociales et de la solidarité, nos trois distingués collègues rapporteurs qui se sont succédé à cette tribune ont analysé, avec beaucoup de pertinence et de lucidité, votre projet de budget et la politique sociale qu'il sous-tend.

Je m'associe pleinement à leurs observations et à leurs critiques, en déplorant, une fois de plus, le fait que vous ne vous attaquiez pas aux problèmes qui se posent aux Français avec la volonté politique réelle de les résoudre.

Je voudrais aborder, plus particulièrement, trois domaines qui me semblent prioritaires : la famille, les personnes âgées et le déficit de la sécurité sociale. J'en viendrai ainsi au problème de son financement et à la contribution sociale généralisée.

Notre collègue M. Boyer a salué l'effort fait en faveur des handicapés, monsieur le secrétaire d'Etat. Je m'associe à cet éloge.

En effet, les crédits consacrés à la création de 2 800 places dans les centres d'aide par le travail et, dans un plan pluriannuel de trois ans, de 4 540 places dans les maisons d'accueil spécialisées viennent compléter les crédits déjà engagés l'année précédente.

Cependant, je formule une réserve : on ne pourra vraiment apprécier votre action en ce domaine que lorsque ces équipements auront été réellement créés.

En revanche, en ce qui concerne la politique familiale, je ne puis que déplorer, une fois de plus, madame le secrétaire d'Etat - j'en suis confus à votre égard - son insuffisance.

Certes, au printemps de 1990, un texte sur les prestations familiales et la garde des jeunes enfants a été proposé et adopté par le Parlement. Il ne s'agissait là que d'un complément à l'action menée par vos prédécesseurs et, notamment, un complément du « plan famille » engagé sous le gouvernement de M. Jacques Chirac.

Je me permets d'insister sur ce qu'a dit tout à l'heure notre collègue M. Oudin. Avec des excédents cumulés de la caisse nationale des allocations familiales de 22 milliards de francs, vous aviez les moyens de faire une autre politique que celle que vous nous proposez !

Je voudrais me faire l'écho des associations familiales qui s'interrogent sur le devenir de l'aide aux familles, notamment par l'intermédiaire des travailleuses familiales.

La caisse nationale des allocations familiales ne prend pas en compte le prix réel horaire de ces services. Il en résulte des déficits dont l'accumulation risque de conduire, à brève échéance, à la disparition même de ces services d'aide aux familles, alors que leur utilité - vous en conviendrez tous - est absolument incontestable.

Madame le secrétaire d'Etat, vous êtes chargée de la famille et des personnes âgées et, dans un domaine comme dans l'autre, votre Gouvernement est frappé d'immobilisme.

Compte tenu de l'allongement de la durée de vie et des progrès accomplis dans le domaine de la santé, les personnes de plus de soixante-quinze ans seront, à la fin du siècle, environ 4 300 000 et celles de quatre-vingt-cinq ans dépasseront un million.

Il va donc y avoir et il y a déjà un problème de prise en charge extrêmement important de ces personnes, notamment des personnes dépendantes.

Le Sénat, le 19 novembre dernier, a examiné et voté une proposition de loi, déposée par M. Lucien Neuwirth et un certain nombre de nos collègues, visant à créer une allocation de dépendance pour les personnes atteintes de sénescence.

Vous avez reconnu, madame le secrétaire d'Etat, que la dépendance était insuffisamment prise en charge mais, en même temps, déclaré cette proposition de loi prématurée.

Cela peut paraître paradoxal. En fait, ce que vous reprochez à ce texte, c'est de créer, avant que vous ne le fassiez vous-même, une allocation de dépendance. C'est, en quelque sorte, un combat sur la paternité de la future allocation de dépendance.

Vous nous promettez une étude sur un fonds de dépendance pour l'année prochaine. Il est vrai que les rapports, les études, les livres blancs se multiplient.

En attendant, faute de législation appropriée, vous reconnaîtrez que les Cotorep en sont venues à considérer abusivement la sénilité comme un handicap relevant de la loi de 1975, ce qui inquiète, à juste titre, les associations de handicapés. Vous le savez très bien, monsieur le secrétaire d'Etat.

Plus généralement, un effort énorme est à faire en faveur des personnes âgées. Beaucoup trop nombreuses sont celles qui sont à tort dirigées dans des établissements hospitaliers de moyen ou de long séjour parce qu'elles sont en attente d'un hébergement adapté à leur situation de dépendance et qu'il manque, dans les maisons de retraite, des sections de cure médicale, alors que le coût financier en long séjour dans ces établissements hospitaliers est beaucoup plus lourd pour la sécurité sociale.

Au cours de votre audition devant la commission des affaires sociales, madame le secrétaire d'Etat, vous avez précisé que 45 000 places nouvelles étaient prévues pour les personnes âgées et seraient réparties dans différentes structures : établissements de long séjour, sections de cure médicale et soins infirmiers.

Je souhaiterais, pour ma part, que vous nous donniez des précisions supplémentaires. Ne pas distinguer les soins infirmiers, les sections de cure médicale et les établissements de long séjour, c'est abusif. Il serait intéressant d'avoir une analyse plus fine pour savoir la portée de l'effort que vous envisagez.

En ce qui concerne la prise en charge de l'aide à domicile - c'est une solution importante, notamment sur le plan humain - elle est totalement insuffisante. Les difficultés des personnes âgées - je crois l'avoir déjà dit l'année dernière - ne s'arrêtent pas à dix-huit heures le soir et ne disparaissent pas pendant le week-end. Il faut donc revoir les conditions de mise en œuvre du maintien à domicile. Et le problème ne peut être réglé uniquement, comme vous le proposez actuellement, par une augmentation du nombre d'heures d'aides ménagères financées par la caisse nationale d'assurance vieillesse. On n'en connaît d'ailleurs pas encore le chiffre exact, la caisse nationale ne s'étant pas encore prononcée.

Beaucoup de personnes âgées, si elles pouvaient bénéficier d'une aide pluriquotidienne, pourraient être maintenues à leur domicile - c'est d'ailleurs le souhait de 80 p. 100 d'entre elles - et c'est vers cette solution que le Gouvernement doit faire porter son effort.

J'espère, monsieur le ministre, que les textes futurs que vous nous promettez pour 1991 prendront en compte les besoins réels des personnes âgées.

Enfin, je terminerai sur le lancinant problème des retraites qu'une fois encore, monsieur le ministre, vous éludez. Pourtant, la création de la contribution sociale généralisée vous offrait l'occasion - d'autres orateurs l'ont dit avant moi à cette tribune - de l'aborder et de mettre à plat tout le système.

Il s'agit, en effet, d'un problème majeur auquel nous avons le devoir de donner une solution. Certes, il ne s'agit pas de le régler d'un coup de baguette magique, encore faudrait-il en faire une analyse objective, afin de l'exposer aux Français dans toutes ses dimensions, car les Français ont le droit de savoir.

A aucune réforme ne pourra être entreprise sans que nos compatriotes soient informés pleinement des enjeux. Hélas ! il s'agit là d'un sujet tabou que l'on n'ose évoquer qu'avec une crainte révérencieuse. Il est vrai que le sujet est explosif, car la réforme exigera de très durs sacrifices.

Il est vrai aussi que vos amis ont pris, voilà quelques années, la lourde responsabilité de prendre la mesure, certes populaire, d'abaisser l'âge de la retraite à soixante ans ; mais cette mesure a encore aggravé la situation. Vous êtes bien obligé de le reconnaître.

Il est vrai surtout que les Français ont encore en mémoire les déclarations faites il y a un peu plus de deux ans par le candidat François Mitterrand, selon lesquelles leurs retraites n'étaient pas menacées. Il l'a dit, mais aujourd'hui nous constatons qu'il en est un peu différemment.

Mais, ce qui est plus grave, monsieur le ministre, c'est que, subrepticement, de façon presque occulte, vous avez profité de la mise en place de la contribution sociale généralisée pour ouvrir la voie à ce qui risquerait d'être une véritable remise en cause de notre système d'assurance vieillesse.

En effet, celui-ci repose sur la notion d'assurance, même si le mécanisme retenu est celui de la répartition, qui fait appel à la solidarité entre les générations.

Le montant des droits acquis dépend de celui des cotisations versées. Ces cotisations sont plafonnées parce que le montant lui-même du salaire de référence ouvrant droit à retraite est plafonné. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle se sont constitués, dès 1947, des régimes de retraite complémentaire.

Or, vous avez déclaré vous-même, devant notre commission des affaires sociales, que la contribution sociale généralisée permettrait de rendre plus juste le financement de la protection sociale en portant sur l'ensemble des revenus et d'atténuer ainsi le caractère actuellement dégressif des prélèvements sociaux dont certains demeurent plafonnés.

Mais je constate que les cotisations versées au titre de l'assurance maladie et des allocations familiales sont désormais assises sur des salaires déplafonnés. Il ne reste donc plus, pratiquement - je ne parle pas du régime des accidents du travail, qui est à part -, que les cotisations de l'assurance vieillesse qui soient soumises à un plafonnement.

C'est donc bien le régime vieillesse que vous visez ou, peut-être, qui sollicite plus ou moins votre subconscient. Cela est d'autant plus évident que vous allez faire un premier pas dans ce sens.

En effet, pour compenser la charge de la contribution sociale généralisée sur les revenus des salariés, vous envisagez de réduire leurs cotisations au titre du régime vieillesse de 1,1 point. Il en résultera une moins-value que vous aviez d'ailleurs tout d'abord envisagé de compenser par l'affectation du quart du produit de la contribution sociale généralisée. Mais, devant la violence des oppositions et la perspective d'une motion de censure, dont on connaît d'ailleurs le résultat, je vous le concède, vous y avez renoncé.

Force vous a donc été de trouver une nouvelle source de financement. Il ne vous a pas été difficile de la trouver. En effet, l'affectation de la contribution sociale généralisée au financement des allocations familiales dans son intégralité va permettre une réduction de 1,6 point de la cotisation à la charge des entreprises. Quelle aubaine ! Vous avez donc décidé de maintenir la charge globale des entreprises en affectant ce 1,6 point au financement du régime vieillesse, la cotisation patronale à ce titre étant augmentée d'autant.

D'autres orateurs vous ont d'ailleurs reproché d'avoir manqué une occasion, de ne pas avoir profité de la création de la contribution sociale généralisée pour réduire les charges des entreprises et des professions libérales. Je ne m'attarderai pas sur ce point car ils l'ont fait avec suffisamment d'arguments et beaucoup de talent.

En revanche, j'insisterai sur le fait qu'il s'agit de l'introduction dans le régime vieillesse d'une cotisation déplafonnée. C'est là un précédent grave !

Cela revient à remettre en cause les fondements mêmes du système d'assurance vieillesse - je dis bien d'assurance vieillesse. Aujourd'hui, vous déplafonnez une partie des cotisations payées par les entreprises. Demain, cela risque d'en être la totalité. Pourquoi ensuite, ne pas étendre le déplafonnement des cotisations payées par les salariés ?

C'est donc tout le système des régimes complémentaires de retraite qui pourrait ainsi être remis en cause - je dis bien « qui pourrait être ».

Il faut que les Français le sachent. A moins que, comme vous l'avez déclaré devant notre commission des affaires sociales, la contribution sociale généralisée ne soit augmentée, au cours des années prochaines, en vue de remplacer « des cotisations plafonnées, c'est-à-dire de contribuer au financement de l'assurance-vieillesse ».

Cela aussi, il faut que les Français le sachent, et dès aujourd'hui, au moment où vous apprêtez à instaurer cette C.S.G. qui, selon vos déclarations, ne devrait pas accroître le montant des prélèvements publics.

En attendant, face à ces perspectives peu encourageantes et qui risquent, hélas ! de se réaliser si vous n'avez pas le courage d'aborder le problème des retraites dans toutes ses composantes, que décidez-vous ? Eh bien ! vous décidez tout simplement, après avoir abaissé l'âge de la retraite, de diminuer aujourd'hui de 1,1 point les cotisations des salariés au régime d'assurance-vieillesse, c'est-à-dire que vous leur laissez croire abusivement qu'il ne leur sera demandé aucun effort financier en tant que cotisants. C'est inimaginable !

Envisagez-vous aussi, monsieur le ministre, de leur laisser entendre qu'ils ne subiront aucun sacrifice en tant que retraités ? Je n'ose le croire !

A moins que vous ne soyez sincère - pourquoi pas ? - et que ce ne soit là réellement votre démarche.

Dans ce cas, vous en reviendrez à céder à vos vieux démons en réglant pour l'avenir le problème des retraites essentiellement par l'augmentation des prélèvements publics, en accroissant les charges des entreprises et en surchargeant les hauts et moyens revenus, c'est-à-dire en particulier ceux des cadres.

Mais si c'est, monsieur le ministre, vraiment cela le fond de votre pensée, dites-le clairement et ne continuez pas de faire croire aux Français que vous vous êtes converti et que vous avez retenu la leçon de vos erreurs passées !

En tout cas, les dispositions que vous proposez ne sont pas à la mesure des graves problèmes auxquels nous sommes confrontés en matière de retraite. C'est là une raison de plus, après les autres critiques que je vous ai faites, pour que je ne vote pas et pour que le groupe du R.P.R. ne vote pas votre projet de budget. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

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

M. Daniel Millaud. Après les remarquables interventions des orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, j'aborderai un sujet ponctuel, peut-être terre à terre et je retiendrai à nouveau l'attention du Sénat, et la vôtre, monsieur le ministre, 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, ces derniers étant susceptibles d'être pris en charge pendant trois ans parfois, ou bien de personnels ou d'anciens personnels fonctionnaires, civils ou militaires.

Parmi les premiers, ceux qui sont retraités de la sécurité sociale et voient leurs pensions amputées, comme en France, de cotisations "exceptionnelles", bientôt baptisées "contributions sociales généralisées" seront condamnés à supporter tous les frais médicaux, chirurgicaux ou d'hospitalisation que peut nécessiter leur état de santé ; ceux-là, hier, aujourd'hui et demain, sont des condamnés à une mort accélérée.

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 compensent la carence de la sécurité sociale par l'intervention de mutuelles de fonctionnaires.

Certes, ces fonctionnaires de l'Etat supportent une cotisation minorée qui leur permet, lorsqu'ils se rendent en France, d'être pris en charge en cas de besoin. Malheureusement, il est arrivé trop souvent, et il arrive encore, quand il s'agit de fonctionnaires d'origine locale appartenant aux corps de l'Etat pour l'administration de la Polynésie française, que l'on s'aperçoive, au moment où ils présentent en France une demande de remboursement, 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.

J'ai eu à connaître, monsieur le ministre, de nombreux dossiers, dont certains sont dramatiques. Je m'intéresse à ce problème depuis une dizaine d'années ; j'ai utilisé toute la panoplie de la procédure parlementaire ; j'en ai avisé sept ministres et secrétaires d'Etat responsables de ce secteur, qui, quel que soit leur profil politique, ont eu, jusqu'à ce jour, le même comportement.

M. Charles Pasqua. Ah !

M. Daniel Millaud. Ou bien le Gouvernement ignore ma protestation, ou bien la réponse traditionnelle du Gouvernement s'articule toujours autour de trois arguments.

Premier argument : « il s'agit d'une compétence du territoire et la sécurité sociale ne peut donc intervenir ». Cette affirmation est absolument fautive, puisque, malgré ce problème de compétence, l'organisme incriminé intervient au

bénéfice d'assujettis dont le séjour n'est pas définitif, de même qu'interviennent des mutuelles et des compagnies d'assurances privées.

Le deuxième argument avancé concerne les personnels de l'Etat : « 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 ? Et puisque les frais médicaux, hospitaliers et pharmaceutiques, sont plus élevés dans le territoire, pourquoi ne pas établir des cotisations d'un niveau autorisant des prestations correspondantes ?

Troisième argument : « C'est promis, juré, monsieur le sénateur, dans un mois, dans deux mois, un décret de coordination permettra de résoudre ce problème ».

D'après ce que j'ai pu en connaître, le dernier décret de coordination, dont la gestation a avorté en 1986, si ma mémoire est bonne, se réduisait à la prise en charge, par la caisse de prévoyance sociale - c'est un organisme local - 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.

C'est la politique « du pâté d'alouette » dont vous connaissez bien la préparation et les proportions, monsieur le ministre : un cheval et une alouette !

Monsieur le ministre, je viens de vous relire, à quelques mots près, l'intervention que je prononçais, à cette même tribune, le lundi 28 novembre 1988. Malgré votre engagement verbal, vous ne m'avez jamais répondu, de même que vous n'avez jamais répondu à la lettre que je vous avais adressée le 27 octobre de la même année et qui traitait du même objet. Je n'ai pas même reçu un accusé de réception !

Or, votre collègue M. Le Penec, lors de la discussion de son budget à l'Assemblée nationale, le 12 novembre dernier, a confirmé un accord du Gouvernement : « pour mettre en place... un nouveau système qui se caractériserait par l'accès de tous les fonctionnaires d'Etat... à une véritable couverture maladie... Cette réforme s'appliquerait aux fonctionnaires en activité... » en Polynésie française.

J'ai interrogé à ce sujet votre collègue, voilà quelques jours, dans la nuit de mercredi à jeudi. Il ne m'a pas confirmé les propos qu'il avait tenus à l'Assemblée nationale. C'est pourquoi, monsieur le ministre, je vous demande si ces propos sont bien exacts et si les fonctionnaires de l'Etat en activité dans mon territoire auront, à compter du 1^{er} janvier 1991, une couverture sociale comparable à celle qu'ils ont en France.

Par ailleurs, pourquoi les fonctionnaires retraités de l'Etat, demeurant en Polynésie française, ne profiteraient-ils pas d'une mesure identique ?

Enfin, monsieur le ministre, pourquoi écarter délibérément le cas des personnes actives ou retraitées non fonctionnaires ? C'est, à mes yeux, une curieuse interprétation des droits de l'Homme devant la souffrance, la maladie et la mort. Je qualifie cette attitude d'« euthanasie administrative ».

Monsieur le ministre, j'ai préparé un second dossier, que je vais vous faire remettre par un huissier.

M. Roger Romani. Bravo !

M. Daniel Millaud. J'espère qu'il ne sera pas égaré et que vous me donnerez une réponse avant deux ans ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R. - Un huissier remet un dossier à M. le ministre des affaires sociales et de la solidarité.*)

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

M. Paul Souffrin. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame, monsieur le secrétaire d'Etat, permettez-moi, avant de procéder à un examen détaillé des crédits budgétaires affectés à la santé, à la solidarité et à la protection sociale, crédits d'ailleurs modestes par rapport au budget global de la nation, d'esquisser le bilan de la politique sociale que mène le Gouvernement.

Cette politique, poursuivant l'action déjà entreprise par vos prédécesseurs, Mme Simone Veil, M. Jacques Barrot, Mme Michèle Barzach et M. Philippe Séguin, se donne pour objectif essentiel la modification en profondeur du mode

actuel de financement de la sécurité sociale et, en même temps, la réduction draconienne des dépenses de santé. Oui, il faut rationaliser et non rationner, comme l'affirmait tout à l'heure, M. le ministre délégué à la santé.

Un exemple éclairant de cette politique - mais il est loin d'être le seul - nous est donné par la lettre rectificative au projet de loi de finances, visant à instituer une contribution sociale généralisée; cette dernière constitue une mesure injuste et dangereuse, que le Gouvernement essaie de faire passer au mépris de l'opposition la plus affirmée, exprimée par une grande partie de la représentation nationale, des forces syndicales, et par un grand nombre de salariés et de retraités descendus dans la rue pour défendre un acquis de civilisation envers lequel ils ont toujours manifesté un attachement sans faille.

La contribution sociale généralisée est une mesure injuste, et ce pour quatre raisons.

Tout d'abord, elle pénalise, une fois de plus, les gens aux revenus modestes, y compris les retraités et les chômeurs.

M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité. Lesquels ?

M. Paul Souffrin. Par ailleurs, elle prévoit un partage de l'effort contributif tout à fait inéquitable : 34 milliards de francs à la charge de ceux qui n'ont que leur travail pour vivre et 3 milliards de francs seulement pour les détenteurs des revenus du capital.

Ensuite, elle a comme conséquence perverse d'obliger les titulaires des revenus de remplacement à payer une deuxième fois ce qu'ils ont déjà payé - vous l'avez d'ailleurs dit vous-même tout à l'heure, monsieur le ministre.

Enfin - et cela est encore plus intolérable - elle fait supporter à la plupart des retraités et des chômeurs une charge contributive bien supérieure à celle des actifs.

La contribution sociale généralisée est, en outre, une mesure doublement dangereuse : d'une part, en créant cet impôt, elle ouvre grand les portes à une fiscalisation généralisée de la sécurité sociale; d'autre part, cet impôt, modulable au gré du Gouvernement, risque de devenir et deviendra sans aucun doute une formidable incitation à limiter les prestations.

En effet, qui pourrait empêcher le Gouvernement de brandir la menace d'une augmentation du prélèvement fiscal pour obliger les Français à autolimiter leurs demandes de soins ?

Telles sont, monsieur le ministre - mais j'y reviendrai - les conséquences auxquelles aboutit une politique de santé où l'économique l'emporte sur le social.

Mais vous allez encore plus loin : après avoir gardé neuf des dix mesures mises en place par M. Philippe Séguin, vous préconisez toute une série de dispositions, les unes plus restrictives que les autres, pour limiter encore davantage l'accès aux soins.

C'est ainsi que vous envisagez de limiter les remboursements - je cite vos propres mots - « à l'utile et à l'efficace », de soumettre le remboursement des médicaments onéreux à « entente préalable » et d'associer le corps médical à la maîtrise des dépenses. A cet égard, ne faut-il pas tenir compte de l'évolution des techniques - je vous l'ai d'ailleurs dit en commission, monsieur le ministre ? Il est vrai qu'un stéthoscope coûte moins cher qu'un scanner !

Monsieur le ministre, vous envisagez également de sensibiliser les assurés sociaux à travers des campagnes « sur le bon usage du médicament ».

Voilà autant de mesures d'une extrême lourdeur, qui sont parfois dangereuses.

Qui, monsieur le ministre, définira les critères d'efficacité et de rentabilité d'un médicament ? Sur la base de quel paramètre le fera-t-il ?

Qui assumera la responsabilité d'interdire à un malade le recours à un certain médicament ou à une thérapeutique coûteuse, sous prétexte, précisément, de son coût ?

Mais encore, peut-on accepter la pratique généralisée de « l'entente préalable » quand on sait qu'en médecine, très souvent, il faut faire vite, voire très vite ?

Que faut-il voir dans le projet qui vise à associer le corps médical à ce que vous appelez « la lutte contre le gaspillage » ? Doit-on imaginer la mise en place d'un système de sanctions et de récompenses pour inciter les médecins à limiter leurs prescriptions ?

Non, monsieur le ministre, une vraie politique de santé ne se fonde ni sur la culpabilisation des assurés ou le chantage envers les médecins, ni sur la recherche à tout prix des équilibres financiers.

Si paradoxal que cela puisse paraître, une politique de santé vraiment soucieuse des intérêts des citoyens doit se fonder, d'une part, sur le principe selon lequel un maximum d'investissements garantit, à terme, un maximum d'économies et, d'autre part, sur la conviction profonde que protéger le capital de santé de chaque citoyen représente non seulement un impératif moral, mais également un acte porteur de prospérité.

Or, c'est sur le fondement de ce principe et de cette conviction que les communistes que nous sommes demandent au Gouvernement l'adoption d'une politique qui, avant même de prendre en compte les problèmes relevant strictement de la santé, mette tout en œuvre pour améliorer et pour redéployer notre appareil de prévention et s'attaque en même temps à ces facteurs de souffrance et de maladie que sont la misère, la marginalisation et des conditions de travail souvent insupportables.

Malheureusement, ce n'est manifestement pas votre avis, monsieur le ministre, vous qui préférez placer les équilibres comptables au-dessus de cette valeur absolue qu'est la santé du citoyen.

C'est pourquoi le Gouvernement mesure si chichement les crédits affectés à la prévention, à la formation, à la lutte contre la pauvreté, à la création et au maintien des centres de santé et d'hygiène alimentaire.

C'est pourquoi il réduit au minimum les efforts pour remédier au chômage, à la précarité, à la situation de détresse des personnes âgées et à l'indigence de nombre de retraités - nous en avons d'ailleurs la preuve dans les crédits budgétaires dont nous commençons aujourd'hui la discussion.

Ainsi, à l'heure des inégalités et de l'inquiétude pour l'avenir, à l'heure où sévissent des grands fléaux comme le Sida et la toxicomanie, rien n'est fait pour empêcher la fermeture des centres de santé.

Et pourtant, l'importance de ces structures d'accueil est grande, par leurs pratiques de service public, leur implantation au plus près de la population, leur double rôle de prévention et de dispensateurs de soins. Elles exercent une fonction irremplaçable en faveur des habitants des communes les plus populaires, des populations aux revenus les plus modestes, des chômeurs, des marginaux et de tous les exclus de la protection sociale.

Ainsi, à l'heure où la précarité et la misère sont le lot d'un nombre croissant de personnes, les moyens alloués aux programmes de lutte contre la pauvreté connaissent une diminution importante, de l'ordre de 40 p. 100.

Certes, monsieur le ministre, vous expliquez cette régression par l'instauration du R.M.I. - et vous insistez, dites-vous, sur le « I ». Mais cette justification est loin d'être convaincante. Nous pensons plutôt que l'étendue et l'urgence des besoins imposent d'augmenter ces crédits, de porter le R.M.I. à 3 500 francs et de l'étendre aux jeunes de moins de vingt-cinq ans.

Même les dotations affectées à l'investissement hospitalier connaissent une diminution globale plus que sensible.

Or, cette diminution, qui confirme d'ailleurs une tendance ancienne - on est passé de 771 millions de francs, en 1984, à 570 millions de francs, cette année - m'amène, monsieur le ministre, à vous poser une question : comment pensez-vous faire face aux travaux de restructuration que prévoit le projet de loi hospitalière, qui viendra prochainement en discussion ? Pensez-vous vraiment que cette dotation modeste vous permettra de rénover les plateaux techniques, de réorganiser l'hébergement et de procéder à de nouvelles constructions ?

Je veux bien croire à la fermeté des propos que vous avez récemment exprimés à ce sujet ; mais je crains fort que cette fermeté ne suffise pas et qu'il ne faille un autre engagement de la part de l'Etat pour faire de l'hôpital public le point de référence fondamental de notre système de soins.

Cet engagement devrait s'exercer aussi en faveur de l'ensemble des personnels hospitaliers. A ce propos, je constate que les crédits figurant aux chapitres 43-32 et 43-34, qui concernent le financement de la formation initiale des médecins et la revalorisation des bourses d'études des formations paramédicales, stagnent, voire régressent, si l'on tient compte de l'inflation.

Je dois aussi appeler votre attention sur les difficultés que rencontrent actuellement un certain nombre de professions paramédicales, notamment les infirmières, qui demandent la reconnaissance de leurs qualifications, une amélioration de leurs conditions de travail, une réforme de leur formation et une meilleure représentativité.

Monsieur le ministre, vous nous avez parlé de 60 000 lits en trop. Peut-être en est-il ainsi ; mais pouvez-vous nous communiquer la localisation de ces lits surnuméraires ?

Pour terminer, je voudrais dire un mot de ce problème majeur de notre époque qu'est le vieillissement des populations.

Pour relever ce formidable défi démographique, qui demande le concours de toutes les énergies du pays, il faut mettre en place un dispositif homogène où les diverses facettes du problème seraient affrontées dans leur complexité. Ce dispositif viserait à améliorer les conditions matérielles de vie des personnes âgées, à promouvoir leur adaptation à la société dans laquelle elles vivent, à développer les structures d'hébergement collectif et à favoriser leur maintien à domicile.

Cela suppose un programme d'interventions précis visant à la fois à améliorer l'habitat et à mettre en place des équipes pluridisciplinaires en mesure de répondre à la diversité des besoins.

Malheureusement, nous constatons que, dans ce domaine, on fait bien peu : les mesures tendant à améliorer les conditions matérielles de vie des personnes âgées font cruellement défaut, la construction de structures d'hébergement collectif stagne, le processus de médicalisation piétine, le travail des équipes d'intervention polyvalentes est fortement entravé, faute de crédits à la hauteur des besoins.

La preuve en est d'ailleurs, monsieur le ministre, la forte diminution que connaît, dans votre projet de budget, la dotation allouée aux maisons de retraite et aux foyers logements, ainsi que la régression en francs constants des faibles crédits affectés aux intervenants d'aide sociale ; ces crédits permettent l'attribution d'une heure d'aide ménagère tous les trois jours - Mme le secrétaire d'Etat à la famille et aux personnes âgées a d'ailleurs annoncé une augmentation pour plus tard. On constate surtout, dans ce projet de budget, le manque de toute mesure qui vise, en matière de retraites et de pensions, à abroger le principe de l'indexation sur les prix - c'est d'ailleurs un principe adopté à titre dérogatoire - pour en revenir à celui de l'indexation sur les salaires bruts.

Certes, monsieur le ministre, pour faire face aux questions que nous venons d'évoquer et à l'ensemble des problèmes de la protection sociale, il faut de l'argent, beaucoup d'argent. C'est tout à fait évident.

Mais nous pensons aussi qu'au lieu de demander la quasi-totalité de cet argent à ceux qui n'ont que leur travail pour vivre on peut et on doit envisager d'autres solutions.

C'est pourquoi nous proposons diverses mesures.

Nous suggérons tout d'abord la baisse immédiate de la cotisation des salaires et, dans le même temps, le relèvement de la cotisation patronale, de manière à atteindre, à terme, un rapport de un à quatre. J'interviendrai demain sans doute sur les problèmes spécifiques du régime de l'Alsace et de la Moselle dans ce domaine.

Nous proposons également la hausse globale de la contribution des entreprises, une hausse modulée de façon à être plus forte pour les entreprises écrasant la masse salariale et réduisant les emplois.

Nous souhaitons ensuite l'instauration d'une cotisation de 13,6 p. 100 sur les revenus financiers, hors épargne populaire ; à elle seule, cette mesure aurait rapporté 42 milliards de francs en 1989 et même 53 milliards de francs, si l'on tient compte des revenus tirés des immeubles de rapport.

Nous suggérons enfin le déplaçonnement de toutes les cotisations sociales, la lutte contre tous les procédés permettant aujourd'hui d'échapper au financement de la sécurité sociale, l'institution d'une taxe sur les bénéfices qu'assurances et banques tirent de leurs interventions sur le terrain de la protection sociale et le versement à la sécurité sociale d'une partie de l'impôt de solidarité sur la fortune, pour financer gratuitement les soins aux plus démunis et aux chômeurs.

Telles sont, monsieur le ministre, les grandes lignes de ce que serait une politique vraiment soucieuse de la santé et du bien-être de nos concitoyens. Malheureusement, vous lui

tournez le dos résolument, et c'est pourquoi le groupe communiste votera contre votre projet de budget. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. Monsieur le ministre, vous souhaitez, je crois, que le Sénat interrompe maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt et une heures trente. Le Sénat voudra sans doute accéder à cette demande. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures trente, est reprise à vingt et une heures trente-cinq, sous la présidence de M. Jean Chamant.*)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons la discussion des dispositions du projet de loi de finances pour 1991 concernant la solidarité, la santé et la protection sociale.

La parole est à M. Bernard Legrand.

M. Bernard Legrand. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce soir, je n'interviendrai que sur la contribution sociale généralisée.

Ce projet a fait l'objet d'un grand nombre de critiques fort différentes et parfois contradictoires selon leurs auteurs. A titre d'exemple, le président de la commission sociale du C.N.P.F. n'estime-t-il pas que ce sont toujours les mêmes qui sont mis à contribution ? Comme il est très honnête, il précise qu'il s'agit des cadres et des chefs d'entreprise. Pendant le même temps, nous constatons qu'un certain nombre d'organisation notamment syndicales, s'opposent à la même C.S.G. au motif que leurs mandants sont pénalisés. Heureusement, les Français sont plus intelligents que ne l'estiment certains de leurs dirigeants. Ils ont brandi les drapeaux de la révolte, même s'ils sont de couleur différente.

Monsieur le ministre, il ne faut pas en déduire que votre projet a toutes les qualités, loin s'en faut ! Certaines critiques suscitent des questions. Aussi me permettrai-je de vous en poser quelques-unes.

Premièrement, on ne trouve pas la cohérence souhaitable entre la non-prise en compte dans l'assiette des charges familiales et l'affectation de la totalité du produit de la C.S.G. à la branche famille.

Le résultat des deux décisions va-t-il s'équilibrer ?

Deuxièmement, la non-affectation d'une partie du produit de la branche vieillesse sera-t-elle compensée par une autre ressource ?

Troisièmement, l'ensemble du projet n'aurait-il pas dû être précédé d'un plan de gestion rigoureuse des dépenses de santé - je ne suis pas le seul à l'avoir dit jusqu'ici et d'autres le diront certainement encore après moi - d'un plan de revalorisation du régime des retraites et de la recherche d'une transparence des revenus réels des non-salariés ?

A titre d'exemple encore, je pose la question de savoir si nous-mêmes, le Gouvernement et les instances connaîtront le revenu constitué par les indemnités de fonction des élus locaux et par la somme des indemnités d'origines diverses, qui s'ajoutent à cette indemnité de fonction, le tout échappant, il faut bien le dire clairement, à l'impôt sur le revenu ?

A contrario, pourquoi imposer une nouvelle diminution de ressources à des élus locaux dont les indemnités ne compensent pas les pertes réelles de salaire qui relèvent de l'exercice de la fonction, pertes qui sont établies d'une manière très rigoureuse par la feuille de paye.

C'était l'objet, je me permets de vous le rappeler, de ma proposition de loi de 1977 apparemment tombée dans l'oubli. C'était aussi un des objectifs annoncés dans le cadre du statut de l'élu local, arlésienne de la République !

Quatrièmement, pourquoi avoir décidé un prélèvement à la source et ne pas admettre la possibilité de choix par le contribuable entre un paiement annuel et un paiement mensuel, ce qui au moins respecterait sa qualité de contribuable citoyen ?

Cinquièmement, pourquoi, ne serait-ce que pour des raisons de simplicité, ne pas réunir les mêmes conditions que pour le calcul de l'impôt sur le revenu si ce système est bon ? S'il n'est pas bon - ce que je pense - pourquoi ne pas avoir prévu préalablement son aménagement ?

Sixièmement, le taux du nouvel impôt sera décidé par le Parlement sur proposition du Gouvernement.

Le Parlement aura-t-il, dans un souci de cohérence, les moyens de contrôler l'utilisation des fonds qu'il a décidé et de participer à la gestion du ou des régimes bénéficiaires ?

Septièmement - ce sera ma dernière question - comment expliquez-vous que la contribution du capital n'atteigne pas 3 milliards de francs alors que celle des salariés dépasse 25 vingt-cinq millions de francs ?

M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité. Vingt-cinq milliards de francs !

M. Bernard Legrand. J'ai cru entendre un collègue parler de 34 millions de francs. (M. le ministre fait un signe de dénégation.) La différence est considérable !

J'attacherai grand prix à la qualité et à la précision de votre réponse, qui aurait dû, à mon avis, faire l'objet de décisions préalables au dépôt de votre texte.

Comment, par ailleurs, ne pas reconnaître le mérite de votre projet ?

Oui, il s'agit bien de créer un impôt nouveau. Pourquoi craindre d'utiliser le mot ?

Oui, cet impôt doit permettre un grand pas en avant dans la recherche d'une véritable solidarité nationale.

Oui, cet impôt crée une meilleure répartition de la charge des prestations sociales selon un principe souvent évoqué, mais rarement appliqué : chacun reçoit selon ses besoins, chacun paie selon ses moyens.

Oui, cette disposition apportera une amélioration, légère sans doute, mais réelle, du pouvoir d'achat des moins favorisés.

Oui, il est important que ceux dont les revenus mensuels sont inférieurs à 12 000 mille francs pour notre collègue Charles Descours, rapporteur pour avis, ou à 14 000 francs pour le Gouvernement voient leur pouvoir d'achat augmenter.

Les réponses à de telles questions sont urgentes et les dispositions que vous proposez devront être améliorées pour que votre action vers une véritable solidarité nationale soit crédible.

M. le président Fourcade a rappelé que, bien avant vous, on avait déjà pensé à cette contribution sociale généralisée. Vous, au moins, vous tentez de mettre la partition en musique. Parce que je crois à la musique et à la partition, je voterai votre budget avec un certain nombre de mes collègues du rassemblement démocratique et européen.

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

M. Franck Sérusclat. Après tous les commentaires que j'ai entendu prononcer par les intervenants précédents, je reste ébahi devant la masse de critiques ou de suggestions qui vous sont faites, monsieur le ministre.

Les uns ont eu tout le temps avant nous de faire pareilles propositions. Or, me semble-t-il, ils sont loin d'avoir fait aussi bien que vous. Les autres n'envisagent pas de prendre le pouvoir un jour, car ils seraient alors bien confus après avoir fait toutes leurs propositions et leurs promesses !

Chacun s'ingénie à trouver des défauts à vos propositions tout en reconnaissant que la plupart d'entre elles sont bonnes, utiles et efficaces. Mais, au-delà des difficultés réelles, ils cherchent à trouver des obstacles qui, en fait, n'en sont pas. Monsieur le ministre, c'est à vous plutôt qu'à quiconque de leur répondre.

Pour l'instant, je vous dirai que votre budget me satisfait. Ses propositions sont claires et ses priorités sans ambiguïté. Cela ne m'empêchera pas de vous poser quelques questions pour obtenir des indications complémentaires et surtout pour savoir si, à l'appui de vos intentions, des moyens budgétaires vous permettront bien de concrétiser de telles intentions.

Vous avez adopté des propositions qui font suite à vos engagements, à nos engagements, en matière de solidarité, envers les handicapés comme envers les ressortissants du

R.M.I. Vous avez eu raison d'insister sur la difficulté qu'il y a actuellement à résoudre le problème de l'insertion. Cela n'est pas seulement de votre fait. En effet, le monde de l'emploi dépend des efforts non seulement du ministère des affaires sociales et de la solidarité, mais de bien d'autres encore ! De plus, il dépend de la volonté et de la capacité réelles de ceux qui ont la charge d'employer réellement et aussi de la difficulté, non moins réelle, qu'il y a à adapter l'évolution de la société, des qualifications, à celle de la technologique et de la production.

Vous avez aussi bien insisté et pris les dispositions nécessaires en matière de santé publique, ce qui est un élément fort, c'est vrai, de notre action.

Je m'attacherai, comme je vous l'ai indiqué tout à l'heure, à développer quelques points, à l'exception toutefois de la C.S.G., laissant ce soin à mon ami et camarade Marc Bœuf, qui vous fera part des positions du groupe socialiste, que vous connaissez. Je peux cependant vous dire que j'approuve à la fois l'esprit et la réforme de votre proposition.

Tout le monde reconnaît, j'en suis d'ailleurs étonné, que c'était une bonne initiative ! Les mesures du prélèvement sur tous les revenus et de l'affectation à la famille sont finalement des solutions que tout le monde attendait ! Toutefois, curieusement, alors que certains étaient, en définitive, des inconditionnels du refus du prélèvement sur le revenu sans oser le dire, aujourd'hui, ils approuvent bruyamment votre décision, mais contestent « la manière » de l'appliquer.

Autrefois, vous savez, on admettait que les gueux puissent entrer au château, mais ils n'avaient pas « la manière » pour s'y tenir. C'est essentiellement ce qu'on nous reproche. On serait bien d'accord, mais il y a le fait qu'on travaillerait dans la bousculade - alors qu'on en parle depuis longtemps - et il y aurait l'absence de concertation - alors que tout le monde, grâce à la presse notamment, puisque chacun d'entre nous semble lire fréquemment *Le Monde* et s'y référer, a trouvé des arguments pour ou contre et peut très bien comprendre les objectifs de votre proposition, en saisir la clarté, la justesse, la justice et reconnaître les raisons pour lesquelles vous l'avez proposée. Ils mélangent habilement, effectivement, protection sociale et sécurité sociale, et annoncent à l'avance que ce sera pour combler un trou, alors qu'ils savent fort bien que la question n'est pas exclusivement celle-là.

Je n'irai pas plus avant sur ces points, et je souhaiterais aborder une série, peut-être de points de détail, qui m'ont toutefois paru importants.

Je formulerai tout d'abord une réflexion sur un débat qui est déjà ancien, mais qui n'est pas clos, malheureusement. Il s'agit de la loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, qui, je l'espère, trouvera une réponse satisfaisante, d'autant plus que, si je m'en tiens à un sondage récent, c'est le vœu de la population française. On ne voit donc pas pourquoi des parlementaires seraient en opposition avec ces voix venues du peuple, puisqu'ils sont censés les représenter et se disent particulièrement attentifs à leurs préoccupations...

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Il faut le dire en réunion de groupe !

M. Franck Sérusclat. Je n'entre pas dans vos difficultés de groupe...

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. C'est des vôtres que je parle.

M. Franck Sérusclat. Je vous prierai de ne pas m'interpeller sur mes propres difficultés. Si j'en ai, je suis assez grand, me semble-t-il, pour pouvoir, avec mes camarades et amis, dire ce que j'ai à dire, sans avoir besoin du relais que vous tentez d'apporter, en définitive, non pas pour clarifier le débat, mais pour y mettre un peu plus de confusion.

Dans le dernier sondage relatif à la publicité pour les boissons alcoolisées, 64 p. 100 des Français considèrent que les mesures que vous proposez sont satisfaisantes et 54 p. 100 se disent d'accord avec le projet tel qu'il est. Par conséquent, il n'y a pas d'hésitation à avoir, me semble-t-il, et, au cours des prochaines semaines, nous devrions pouvoir trouver la réponse à ce problème.

En ce qui me concerne, je reste toutefois un tout petit peu, non pas sceptique, mais tout au moins interrogatif sur les moyens financiers - même s'ils sont importants, ils se rédui-

sent à 13 millions de francs - que vous avez affectés à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme. « Contre », j'ai tort d'employer ce mot car, en fait, nous avons souhaité faire en sorte que chaque citoyen soit libre de son choix en ne subissant aucune pression qui l'empêche d'évaluer clairement les données du problème.

Je ne doute pas que, au-delà de ces 13 millions de francs, des possibilités d'action soient ouvertes par des relais comme celui du haut comité d'études et d'information sur l'alcoolisme.

Il me semble tout à fait bon d'avoir prévu 160 millions de francs pour la lutte contre le sida, et 300 millions de francs pour la lutte contre la toxicomanie. Evidemment, les 13 millions semblent un peu faibles comparativement. Mais il ne serait pas du tout opportun d'enlever un centime à ces autres actions, en particulier à la lutte contre le sida.

A ce sujet, je ferai une simple remarque incidente : il me semble qu'un corps auquel j'ai appartenu - les pharmaciens - pourrait avoir un rôle plus incitatif, et que le ministère de la santé aurait peut-être intérêt à rechercher avec lui la manière de mener des actions de prévention en utilisant, par exemple, les vitrines, pour sensibiliser les Français et les habituer à prendre quelques précautions, à utiliser des préservatifs notamment.

Le deuxième point sur lequel je souhaiterais m'arrêter également un instant concerne la réforme hospitalière prévue.

Je serai bref puisque nous aurons un long débat à ce sujet.

Je souhaite dire que le groupe socialiste attache une particulière importance à la double ouverture envisagée : une ouverture sur l'extérieur de l'hôpital, mais aussi une ouverture qui permette aux médecins libéraux d'entrer dans l'hôpital pour suivre leurs malades, qui permette une rencontre entre le privé et le public. Il faut non seulement que le public s'ouvre vers les cliniques ou hôpitaux privées à but non lucratif, mais également qu'il y ait une pesée forte sur les cliniques à but lucratif, de façon à bannir la commercialisation, je dirais presque la spéculation, sur la maladie à travers des coûts qui, en fait, comme vous le disiez tout à l'heure, sont pris en charge par le système social.

Le deuxième point important de la réforme hospitalière me paraît être cette ouverture interne qui doit donner naissance au dialogue nécessaire entre les divers pouvoirs : le pouvoir médical, le pouvoir administratif, mais aussi ce que j'appellerai le « pouvoir soignant », en y englobant les infirmières et tout ceux qui concourent aux soins, aussi bien aux soins d'hygiène des malades qu'aux soins médicaux. Il faudrait faire un effort tout particulier pour qu'à partir de ce dialogue se créent de véritables équipes médicales et paramédicales et que s'établisse une vraie démocratie à l'intérieur de l'hôpital.

Autre point particulièrement important : la transparence et, plus particulièrement, la relation entre le malade et l'hôpital.

Le malade doit avoir l'impression non seulement qu'il a le droit d'être soigné, mais également qu'il peut prendre une connaissance exacte de son état, de son dossier et des raisons pour lesquelles on lui fait tel ou tel traitement. Les hommes et les femmes de France sont adultes et, même lorsqu'ils sont malades, ils ont la capacité de comprendre et le droit de savoir.

Je souhaiterais maintenant faire une brève réflexion sur le récent rapport que vous a remis M. Philippe Lazar. Ses perspectives méritent une attention toute particulière.

Je ne vais pas ici évoquer les douze thèses dans lesquelles il définit douze initiatives. Je me contenterai de deux ou trois remarques.

Tout d'abord, il fait un constat, constat qui peut étonner et, pourtant, qui constitue une évidence première. Je crois que d'autres l'ont fait avant lui, mais il a le mérite non seulement de le décrire, mais aussi d'apporter des propositions pour réduire cette situation paradoxale.

Il parle en effet de la démographie médicale élevée, qui fait que, dans certaines situations, des jeunes médecins ont des revenus peu importants, en tout cas, des revenus qui ne correspondent pas à leurs responsabilités, leurs compétences et l'obligation dans laquelle ils se trouvent, par exemple, de devoir répondre à un appel en urgence à trois heures du matin.

En même temps, il constate un déficit énorme dans tout le secteur de la médecine scolaire, de la médecine du travail, et particulièrement de la médecine préventive. D'où sa proposi-

tion de coupler les activités médicales libérales habituelles d'un généraliste avec des activités de santé publique. Le médecin généraliste en temps partagé devrait exercer ces deux types d'activités.

Cela l'entraîne, bien sûr, à une réflexion sur l'enseignement et à proposer un système comprenant un tronc commun médical et, ensuite, des formations optionnelles. Il y a là très certainement une possibilité de répondre à la situation paradoxale dont nous souffrons.

Dans l'immédiat, il propose quatre conférences de consensus dans les grands domaines explorés, de façon à rechercher en concertation les réponses à apporter.

La concertation doit avoir lieu avec un ensemble de personnalités que je n'énumère pas. J'ai noté tout de même - je tenais à le dire en cette enceinte - que, dans ces conférences de consensus, la participation des parlementaires n'est pas prévue. Or je crois que, dans des débats publics en amont de toute proposition, il est important que des parlementaires participent. Ils ont eux aussi une expérience professionnelle ; ils peuvent se livrer à des réflexions qui se révéleront utiles à la collectivité.

Ma seule question sur ce thème est la suivante : avez-vous l'intention de donner une suite à ces conférences de consensus et en avez-vous les moyens ?

Autre aspect sur lequel je souhaiterais m'arrêter un instant : la maîtrise des dépenses de santé.

Je crois que beaucoup, comme moi, lorsque j'étais en activité professionnelle, ont le souci du bon usage des médicaments, de toutes les techniques qui, aujourd'hui, sont mises à disposition pour découvrir les causes de maladie et soigner. Mais chacun, dans son domaine, pense que c'est l'autre qui a trouvé la solution pour que cet usage soit bon et oublie un peu, dans ses gestes professionnels ou dans les décisions que peuvent prendre d'autres autorités, quels sont les rôles respectifs des uns et des autres.

C'est sur ce point que je voudrais attirer un instant votre attention, notamment en ce qui concerne le bon usage des médicaments.

En l'état actuel des choses, il semble de plus en plus que les médicaments chers, qui sont en même temps efficaces ou difficiles à manipuler, passent uniquement par les circuits hospitaliers et que, de ce fait, le circuit officinal perd une des raisons de son activité. Or c'est dommage dans la mesure où l'on souhaite faire en sorte que les pharmaciens d'officine, qui sont répartis sur le territoire de façon plus large que les hôpitaux, puissent jouer ce rôle d'hommes du médicament.

Il est évident que, pendant une période qui reste encore préexploratoire, ce circuit doit être maintenu. Mais faut-il le conserver longtemps ? Faut-il le considérer comme pérenne ? C'est une question que je vous pose, car je ne suis pas sûr que ce soit la meilleure solution.

Il existe également une tentation de supprimer le remboursement d'un certain nombre de médicaments. Vous avez notamment supprimé, ces derniers temps, le remboursement des préparations magistrales. Certes, elles ne répondent pas toujours à l'exigence d'efficacité. En tout cas, elles répondent presque tout le temps, je crois, à l'exigence de non-danger ou tout au moins de non-nocivité. Surtout, elles ont un double rôle : donner un contenu à l'activité pharmaceutique qui se réalise dans l'une des trois formes suivantes, professions libérales, professions commerciales, professions artisanales, mais aussi personnaliser le médicament.

Par conséquent, il y a une concertation à conduire à ce sujet avec les pharmaciens. Vous en avez déjà mené une concernant les modalités de rémunération. Elle a, à mon avis, donné de bons résultats.

Il faudrait, en ce domaine, être peut-être plus attentif, compte tenu de la valeur symbolique de la préparation magistrale, dans les domaines de la personnalisation et de l'activité de transformation d'une substance en médicament.

La remarque que je vais faire maintenant est peut-être plus importante. Il faut insister - je suis d'accord avec vous - pour qu'il y ait adéquation entre le médicament et la maladie, mais l'appréciation est difficile. Je suis certain que des méthodes peuvent être trouvées dans la mesure où les corps médical et paramédical, conscients de leurs responsabilités, sauraient aussi collaborer en ce domaine. En effet, s'ils en ont manifesté l'intention, ils n'ont pas toujours contribué concrètement à cette action commune.

Je souhaiterais également formuler quelques remarques à propos de certaines difficultés auxquelles sont confrontés les handicapés.

M. le secrétaire d'Etat a tout à l'heure manifesté son souci d'apporter le maximum de confort et un meilleur environnement aux handicapés, quels que soient les lieux où ils se trouvent.

Aujourd'hui, certaines familles ont tendance à faire sortir un handicapé lourd du milieu hospitalier pour le reprendre chez elles, notamment quand il s'agit d'enfants ; or, dans ce cas, elles sont confrontées à des situations particulièrement difficiles sur le plan financier. Elles ne disposent plus que de l'allocation d'éducation spéciale limitée, au maximum, à 1 948 francs par mois. Ne peut-on envisager une fonction soignante reconnue aux parents de ces enfants, qui donnerait lieu à une allocation spécifique ? On pourrait certes, parfois, être confronté à des ambiguïtés de fait, mais la solidarité ne doit-elle pas d'abord s'adresser à ceux qui sont dans une situation difficile, montrant bien qu'on ne laisse personne sur le chemin ?

Mon dernier point d'intervention portera sur la ligne budgétaire concernant les objecteurs de conscience, où il est inscrit 161 230 720 francs. On parle rarement d'eux, et ce n'est pas pour me rendre original que j'ai pensé qu'il convenait d'intervenir à leur sujet.

Vous savez combien a été difficile le parcours de ceux pour qui la conscience faisait objection. A ce sujet, on peut se trouver d'accord avec Michel Avray, analysant cette évolution, qu'il semble difficile d'imaginer qu'une conscience jamais ne fera objection.

On peut aussi être d'accord avec Antigone : il faut savoir parfois opposer ses choix individuels aux ordres du pouvoir, et donc savoir refuser ces derniers.

Il n'empêche que le parcours de ceux qui ont voulu faire objection de leur conscience a été très difficile à travers les temps. Si le mouvement a pris naissance avec les chrétiens, il a été ensuite magnifié par le comportement de Gandhi. C'est à cette époque que l'on a inventé ce mot d'« objecteur », à partir de termes anglais qui voulaient dire « désobéissance civile ». Et, pendant longtemps, on a considéré que l'objecteur désertait la défense de sa patrie.

Mais regardons un instant ce qui se passe en Allemagne - pays qu'on ne peut suspecter d'accepter le refus de la défense - où les objecteurs de conscience ont une réelle liberté de choix, de la même façon que ceux qui acceptent de faire leur service militaire. Il y a à peu près 10 p. 100 d'objecteurs de conscience en Allemagne...

M. Paul Souffrin. Cela n'a rien à voir avec le budget que nous examinons !

M. Franck Sérusclat. ... et si, en France, il y a quand même 0,5 p. 100, c'est grâce à Charles Hernu, ministre de la défense, qui, en 1983, a inclus le droit à l'objection de conscience dans un texte qu'il nous a présenté à l'époque.

Les dispositions adoptées alors ont eu pour objet de créer - je tiens à le préciser, parce qu'on lit d'étranges choses à ce sujet - un « service civil à vocation sociale et humanitaire ». Depuis 1983, il est donc théoriquement possible d'objecter et de refuser de tuer par ordre, de refuser le militarisme.

Mais on rencontre quand même bien des tracasseries : il est difficile, effectivement, de trouver les informations relatives à cette forme de service national, car il faut aller les chercher au bureau du service national. On ne les reçoit pas comme on reçoit ses injonctions pour incorporation !

Il faut aussi pouvoir disposer du temps nécessaire pour faire son choix, ce qui n'est pas toujours évident, d'autant que les délais sont forts longs. La punition peut alors être sévère : un jeune objecteur de conscience, Ludovic Bouteiraon, a ainsi récemment éclopé de quinze mois de prison, ramenés en appel à quatre mois fermes et huit mois avec sursis, pour avoir refusé d'endosser l'uniforme alors qu'il avait demandé de ne point le porter, mais pas selon les procédures légales, qu'il ignorait. La conséquence est désastreuse !

C'est d'ailleurs pour cela que la France figure dans les rapports d'*Amnesty International* comme un pays qui ne respecte pas les droits de l'homme. Or nous avons quand même, que je sache, donné des preuves en matière de respect des droits de l'homme et de respect des opinions !

« Nul ne peut être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public. » Voilà qui concerne bien la solidarité envers tous ! Or cette solidarité est un moteur profond pour nous. Pourquoi un service civil n'aurait-il pas autant d'intérêt, pour le renom et le développement de notre pays, qu'un service militaire ?

Bien sûr, certains évoqueront le Golfe. Mais je constate avec intérêt que, ce soir, les nouvelles semblent permettre de penser que la logique de guerre va peut-être céder la place à la logique du dialogue et, je l'espère, à la logique de paix.

Quoi qu'il en soit, au moment où la C.S.C.E. vient de décider une destruction importante d'armes classiques, il serait opportun que nous fassions respecter le droit d'objecter librement, tout en prévoyant pour les objecteurs un temps de service identique au service militaire, car ils accomplissent des tâches qui sont aussi difficiles et qui témoignent d'autant de mérite que celles des militaires. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Bernard Seillier. Monsieur le président, madame, monsieur le ministre, mes chers collègues, une politique familiale qui ne se résume pas à être un volet plus ou moins complet d'une politique sociale, voilà ce que je souhaite, voilà ce que je ne vois pas se construire.

Votre politique en faveur des familles est surtout réparatrice. C'est nécessaire, cela ne saurait suffire.

Réparatrice, elle l'est par son objectif de compensation des charges familiales. Elle ne réussit pas, d'ailleurs, à l'atteindre de manière continue.

L'indexation sur les prix et non sur les salaires entraîne un décalage des ressources familiales par rapport au niveau de vie assuré par les revenus salariaux. Le décalage est de vingt points sur dix ans, ainsi que vous le savez. Par ailleurs, les familles de plus de trois enfants subissent une dépréciation plus nette de leur pouvoir d'achat, même dans la référence aux prix. Les mesures en moyenne annuelle globale dissimulent ces réalités.

Puisque vous avez demandé au Conseil économique et social de procéder à une analyse complète de tout le dispositif de protection sociale des familles, j' imagine, madame le secrétaire d'Etat, que vous préférez attendre ce rapport pour ouvrir le débat parlementaire sur ce sujet.

Je voudrais cependant dès maintenant vous mettre en garde contre une dérive préoccupante de la solidarité à l'égard des familles.

La politique de compensation des charges de famille a bien intégré, à l'origine, la nécessaire redistribution horizontale, vous y avez d'ailleurs fait allusion. Celle-ci consiste à instaurer une péréquation à l'intérieur de chaque niveau de revenus. Elle vise à protéger le niveau de vie de chaque tranche de revenus en neutralisant l'incidence des charges familiales pour chacune de ces tranches.

La redistribution verticale a pour objet de réduire la dispersion des revenus, quelles que soient par ailleurs les charges familiales. Or il semble que se développe une confusion des deux politiques, au point que la politique de compensation des charges familiales tend à devenir un instrument de redistribution verticale. C'est là une erreur critiquable, mais c'est ce qui se passe avec le développement des prestations familiales sous conditions de ressources.

Une redistribution verticale a toute sa valeur, mais elle doit rester indépendante et strictement dissociée de la politique familiale en général et des prestations familiales en particulier.

Le mécanisme du quotient familial, en matière fiscale, a été jusqu'ici un instrument privilégié de cette redistribution horizontale. Or l'évolution, depuis quelques années, paraît oublier les concepts qui sont à la base d'une solidarité familiale authentique.

La contribution sociale généralisée est, à ce titre, complètement négatrice des impératifs d'une politique des revenus familiaux. Elle est ouvertement antifamiliale du fait de son assiette et vient directement instaurer une confusion sociale généralisée. (*Sourires.*)

Son affectation à la caisse nationale des allocations familiales est en elle-même particulièrement trompeuse, puisqu'elle est destinée à l'allègement à due concurrence des prélèvements actuellement affectés à la sécurité sociale. C'est écrit dans le même article du projet de loi !

L'excédent de la branche famille est estimé à 9,8 milliards de francs pour 1991. La contribution sociale généralisée entraînera donc officiellement et légalement la disparition de toute notion de solde de la branche famille. Elle fait ouvertement de la caisse nationale des allocations familiales la caisse compensatrice des branches maladie et vieillesse.

Elle n'est pas, en outre, pointilleuse en matière de justice. Les non-résidents au sens fiscal - ceux qui passent plus de 183 jours par an à l'étranger - sont exclus de l'assiette, alors que ces mêmes personnes bénéficient des prestations.

L'assiette, pour les salariés, s'applique aux revenus bruts alors qu'elle s'applique aux revenus nets pour les non-salariés. Les contribuables dont la cotisation d'impôt sur le revenu est inférieure à 400 francs ne sont pas assujettis, alors que les salariés et les non-salariés cotisent au premier franc.

Je ne reprendrai pas tous les autres arguments, largement développés par d'autres orateurs, notamment, avec sa clarté habituelle, par le président de la commission des affaires sociales, qui a parlé de l'énorme gâchis d'une idée juste.

Je voudrais, pour terminer, affirmer que le moment me paraît venu d'instaurer une politique familiale autonome, constructive et pas seulement réparatrice, alors même que cette dernière approche, qui est la vôtre - elle l'est d'ailleurs depuis trop longtemps - s'effiloche peut-être au fil des années.

Le Gouvernement paraît désormais prêter une attention justifiée au rôle des entreprises pour la vitalité économique de la société. Quel gouvernement reconnaîtra dans sa politique le rôle de la famille pour la construction et la vitalité fondamentale de la société ?

Les sondages effectués auprès des jeunes révèlent régulièrement leur aspiration à fonder une famille. Or la société politiquement organisée, c'est-à-dire en premier lieu l'Etat, ne les aide pas à construire leur projet familial, qui peut constituer pourtant un idéal mobilisateur pour une jeunesse toujours disponible pour la générosité.

Pourquoi cette paralysie du pouvoir politique devant cette perspective ? La seule assistance que paraît fournir l'Etat est dans l'éducation, la façon d'éviter d'avoir des enfants ou de se prémunir contre le sida. Nulle part il n'y a d'encouragement et de préparation à la responsabilité parentale.

La famille est une institution privée qui a trop d'incidence sur la collectivité pour que le souci d'assurer sa vitalité demeure étranger à la responsabilité publique.

L'enfant a besoin d'un père et d'une mère pour son éducation et son insertion dans la société.

Le modèle familial qui a prévalu chez nous à travers les siècles n'est pas à imposer, mais il doit être favorisé et posé comme valeur qui a fait ses preuves. Il en va de l'avenir de notre société. C'est le bien de la personne et l'intérêt général qui sont directement à la clé d'une politique familiale constructive et pas seulement réparatrice.

Combien de handicaps sociaux, combien de malheurs seraient évités - et qui coûtent bien plus cher ensuite à la société ! - si l'on osait dire, au lieu de se taire, les conditions d'une éthique sociale que constitue l'éthique familiale ?

Les violences faites à des enfants et à des femmes appellent de plus en plus à sortir de l'indifférence. L'Etat ne peut pas rester neutre devant cette question, à moins de renoncer à défendre l'intérêt général. Il ne suffit pas de soigner, il faut prévenir. Comment mieux le faire qu'en aidant à construire la solidarité familiale ?

Sans une vie familiale assurée, la mission des institutions publiques, scolaires, culturelles et sociales deviendra impossible à assumer à terme. Les pays qui ont fait l'impasse sur la famille ont mesuré l'autodestruction sociale qui en résultait.

A l'approche réparatrice, il faut donc ajouter l'approche fondatrice, avec ses incidences en matière de contenu éducatif, distrayant et de logement, pour les enfants comme pour les parents. Oui, l'éducation parentale ne doit pas être négligée. Pour cela, il faudra une volonté plus qu'un budget.

Il faudra sûrement un ministère susceptible de promouvoir une politique familiale autonome digne de ce nom. Hélas ! ce n'est pas le cas aujourd'hui, même si je ne conteste pas, madame le secrétaire d'Etat, votre souci de la famille, dont témoignent vos propos.

Mais vos efforts, pour intéressants qu'ils soient, restent marginaux par rapport à ce qu'il est nécessaire et urgent de faire. J'espère qu'un jour, le moins lointain possible, cette nécessité et cette urgence deviendront mobilisatrices.

Un débat spécial serait certainement utile. Je souhaitais aujourd'hui introduire la réflexion sur ce sujet et, qui sait, commencer peut-être à vous convaincre, madame le secrétaire d'Etat. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Jean-Jacques Robert. Monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, je suis heureux de l'opportunité qui nous est offerte de nous rencontrer ce soir. En effet, depuis deux ans et demi que je siége dans cet hémicycle, je vous ai posé de nombreuses questions orales, mais je n'ai jamais eu le plaisir de vous avoir en face de moi.

Vous êtes venus en souhaitant que nous votions votre budget. Je vous indique tout de suite que cela me paraît très difficile.

Auparavant, je souhaite revenir sur mes questions orales qui sont restées sans réponse.

Si certains de vos collègues ont effectivement lu en votre nom la note qu'avaient rédigée vos services, j'ai l'impression d'avoir prêché dans le désert, car je n'ai rien entendu qui corresponde à mes demandes. Comme le dit la chanson, « Non, rien de rien... ».

Je vous propose donc de faire le point sur les grèves de la caisse primaire de sécurité sociale de l'Essonne - question à laquelle M. Durieux m'avait répondu - sur les problèmes de l'adoption - question à laquelle Mme Dorlhac de Borne m'avait répondu - sur le sida - M. Gillibert m'avait répondu - sur les zones de salaires - à nouveau Mme Dorlhac m'avait répondu - et sur un nouveau dossier relatif aux handicapés moteurs.

Je laisse de côté une question orale que je poserai le 14 décembre prochain - j'espère que vous serez présent - question portant sur des directives, pour le moins creuses, de la sécurité sociale en matière de prescriptions médicales. Ce soir, je ne dispose pas d'assez de temps pour l'évoquer.

M. Durieux a donc répondu à ma question sur la grève de la caisse primaire de sécurité sociale de l'Essonne. Cette grève aurait pu durer plus de dix-sept semaines - pourquoi pas dix ans ? - par sa situation au bas de l'entonnoir.

Vous n'avez rien fait et 1 500 000 dossiers sont aujourd'hui en instance : les assurés ne sont pas remboursés. Vous êtes ministre et vous êtes responsable à ce titre, même si vous m'expliquez qu'administrativement et techniquement les caisses sont théoriquement indépendantes.

L'infirmière qui soigne à domicile des personnes âgées pour 23,40 francs ne s'en sort pas. Elle demande aux banques de l'aider, mais vous connaissez les banques !

Les malades n'osent plus se rendre dans les cabinets médicaux pour y subir des traitements, notamment en matière de cancer !

Votre responsabilité est très grande en cette affaire. Certes, la grève est finie mais les dossiers restent bloqués et la situation financière n'est pas réglée.

Nous devons nous prononcer sur le projet de loi de finances le 10 décembre prochain par un vote public à la tribune. J'ose espérer que, d'ici à cette date, j'obtiendrai de votre part - vous avez la réputation d'être un homme de cœur - une réponse aux préoccupations de tous ceux qui habitent mon département et qui, vraiment, sont dans une situation très délicate.

Sur le problème de l'adoption, j'avais interrogé Mme Dorlhac de Borne en lui disant que j'étais choqué des difficultés rencontrées pour adopter des enfants.

Il me semble qu'il faut revoir la réglementation en la matière. Aujourd'hui, pour un enfant, il est beaucoup plus facile d'être malheureux que de trouver une famille d'accueil. L'administration complique tant la procédure qu'elle décourage les meilleures volontés.

Comme mes concitoyens, un tel état de choses me choque. Pourquoi tant de peines et de malheurs, alors qu'il y a tant de cœurs qui veulent accueillir ces enfants ?

Il faut sortir des ornières de l'habitude ; il faut faire du nouveau. Pour vous, c'est une mission à laquelle vous ne pouvez pas vous dérober.

M. Gillibert m'avait répondu sur le sida, le 15 décembre 1989, en me lisant un texte qui lui avait été transmis. Il m'était dit que vous faisiez mieux que ce qui avait été fait de 1986 à 1988. Mais là n'était pas mon problème ! Mon problème, c'était le sida, et non une question de responsabilité politique.

Aujourd'hui, je compte 200 cas de sida dans mon département. Dans l'Essonne, sur 15 000 jeunes qui entrent en sixième, 3 500 auront touché au moins une fois à la drogue quand ils arriveront en première. Combien resteront des toxicomanes endurcis ?

Or, nous savons que dans le cas du sida 42 p. 100 des homo et bisexuels et des toxicomanes portent en eux le développement de cette maladie. On ne peut la guérir ; il faut la prévenir et la traiter.

Pour 100 000 héroïnomanes et toxicomanes, nous disposons de seulement 600 places en établissements hospitaliers. Dans ma question, je vous demandais quelles mesures vous envisagez pour faire face à ce développement de la maladie. Or je ne vois rien à cet égard dans votre projet de budget.

Des crédits sont nécessaires ; on en parle, mais on ne parle pas de places pour soigner ces malades dans les établissements hospitaliers.

Le 12 mai 1989, madame le secrétaire d'Etat, je vous avais entretenu des zones de salaires. En région parisienne, il y a la zone 1, la zone 2, la zone 3 et la zone 4. Les pertes indiciaires pour les personnels hospitaliers en zone 4 sont de 360 francs à 600 francs, selon l'indice, et les indemnités de résidence ne sont pas accordées, tout comme la prime d'installation de 700 francs, aux termes du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985, qui sévit dangereusement.

Mais on laisse faire et l'on me renvoie vers les finances. Qui est responsable de la santé, vous ou le ministère des finances ? Quand on assume une responsabilité, on ne prend pas de décision au rabais ; on s'engage.

Je n'ai donc pas obtenu de réponse à ma question et j'aimerais en avoir une sur cette injustice flagrante qui frappe le personnel hospitalier.

Ma dernière intervention est relative aux handicapés moteurs. Aujourd'hui, certains ont la volonté de rester à domicile. Or, pour satisfaire ce souhait, trop d'interlocuteurs et de personnes concernés, financièrement, doivent se prononcer. Il n'existe en la matière ni texte législatif ni texte réglementaire. Le 30 juin 1975, une loi d'orientation a été adoptée, mais elle n'a jamais eu de texte d'application. De surcroît, il y a cette « masse » d'instances appelées à se prononcer pour simplement qu'un handicapé moteur puisse éventuellement rester chez lui.

Je vous propose donc de régler ce dossier en étudiant les ressources, les aides en personnes et en matériel, l'environnement ainsi que les choix. Ces personnes sont en effet appelées à vieillir et on doit le prévoir.

Je serais heureux, monsieur le ministre, de connaître votre sentiment quant à l'éventualité du règlement de ces problèmes dans un projet de loi.

Voilà quatre cas concrets. La parole dans ce domaine ne sert à rien, je souhaite des actes et c'est sur des actes que nous vous jugerons. *(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. Cantegrit.

M. Jean-Pierre Cantegrit. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, comme chaque année l'examen du budget du ministère des affaires sociales est l'occasion de faire le point sur l'évolution de la couverture sociale de nos compatriotes qui se sont établis à l'étranger.

Vous êtes, monsieur le ministre, attentif à leur situation et aux problèmes spécifiques auxquels ils sont confrontés. Vingt-cinq après la pose de la première pierre de l'édifice social propre aux Français de l'étranger - je veux parler de

la loi Armengaud du 10 juillet 1965, qui a permis à nos compatriotes de s'assurer une retraite de source française - le bilan que l'on peut dresser de cette protection sociale est plutôt positif. *(M. Guy Penne applaudit.)*

Grâce, notamment, à l'amélioration des lois de 1976 et de 1984, les Français qui s'expatrient disposent désormais d'une protection contre les risques maladie, vieillesse ou accident du travail quasiment similaire à celle dont ils bénéficieraient s'ils étaient restés sur le territoire métropolitain.

L'année qui vient de s'écouler a d'ailleurs renforcé le dispositif mis en place en leur faveur. Je suis satisfait de constater que votre ministère et la direction de la sécurité sociale aient entendu nos vœux.

S'agissant, par exemple, de la caisse des Français de l'étranger, la plupart des propositions émises par son conseil d'administration ont été acceptées. Citons également la suspension des paiements de cotisations rétroactives en cas d'adhésion tardive à la caisse des Français de l'étranger pendant toute l'année 1990, mesure qui a eu des effets très positifs sur les adhésions. Je profite de cette occasion pour vous exprimer mon vif souhait de voir cette mesure reconduite pour un an.

La création d'une troisième catégorie de cotisants, pour les Français dont les revenus annuels sont inférieurs aux deux tiers du plafond de la sécurité sociale, a été accueillie très favorablement par nos compatriotes puisque l'assiette de leur cotisation est désormais calculée sur la moitié du plafond de la sécurité sociale.

Cette mesure de justice sociale rendue possible par les bons résultats financiers de la caisse répond au souci de permettre à tous les Français expatriés de s'assurer une protection sociale française, de source étatique, en parfaite continuité avec le régime métropolitain de sécurité sociale.

L'allègement du coût de l'assurance maladie pour les étudiants français de l'étranger, est positif puisque, déjà, on peut remarquer que le nombre d'étudiants adhérant à la caisse des Français de l'étranger a augmenté.

D'autres mesures sont venues étayer le potentiel de la caisse des Français de l'étranger. Il s'agit, par exemple, de la mise en place expérimentale de deux conventions de tiers payant avec des hôpitaux ivoiriens, de la création d'une commission de recours amiable au sein de la caisse des Français de l'étranger et de conventions signées entre la caisse des Français de l'étranger et trois assureurs complémentaires, donnant ainsi à nos compatriotes la possibilité d'une couverture sociale complète.

Vous avez également compris, monsieur le ministre, que la compétitivité de nos entreprises en matière d'exportation passait aussi par la protection sociale que ces entreprises sont en mesure d'offrir à nos expatriés. Plus personne aujourd'hui n'accepte de partir sans un minimum de protection. Or le coût de celle-ci ne doit pas être dissuasif ni pénalisant face aux entreprises étrangères sur le marché de l'exportation.

Deux mesures allant dans ce sens ont reçu votre agrément. Désormais, les sociétés exportatrices françaises peuvent bénéficier de taux modulés de cotisations selon le nombre de salariés, qu'elles assimilent de façon groupée à la caisse des Français de l'étranger. Elles peuvent également, dans des limites strictes et définies, faire adhérer des employés non français.

Enfin, je ne voudrais pas terminer ce bilan de l'année 1990 sans vous exprimer la satisfaction des Français non salariés ou anciens salariés à l'étranger qui avaient été exclus des possibilités de rachat de cotisation vieillesse depuis 1985. Désormais, et dans des conditions similaires à celle des salariés, ils peuvent à nouveau être insérés dans le système de rachat, depuis la parution du décret du 21 décembre 1989. Je regrette simplement qu'il ait fallu attendre dix-huit mois pour que salariés et non salariés bénéficient des mêmes droits.

Depuis 1984, année au cours de laquelle la caisse des Français de l'étranger a acquis son autonomie, des progrès essentiels ont été enregistrés dans la couverture sociale de nos compatriotes expatriés. Aussi, au moment où le premier conseil d'administration de la caisse va terminer son mandat, je voudrais rendre un hommage aux administrateurs de la caisse qui, après un apprentissage bien normal, ont su trouver le juste équilibre entre les impératifs d'une saine gestion du système qui leur était confié et leur volonté de faire des avancées sociales indispensables.

Le nouveau conseil d'administration, qui a été élu le 8 septembre dernier, sera mis en place au début de l'année prochaine. Vous avez d'ailleurs indiqué, monsieur le ministre, que vous assisteriez à sa première réunion, le 21 janvier prochain. Comme le conseil précédent, il aura à cœur de travailler pour les Français expatriés. La caisse est là pour servir nos compatriotes qui, s'ils souhaitent être rattachés à un système de sécurité sociale français, ont, cependant, à faire face à des contraintes spécifiques durant leur séjour à l'étranger.

Un compromis devra donc être trouvé entre le désir de nos compatriotes de jouir d'une couverture sociale extrêmement élaborée et les réalités auxquelles se heurtent les entreprises françaises. Le nouveau conseil d'administration devra donc réfléchir à de nouvelles propositions, qu'il soumettra ensuite à ses autorités de tutelle...

M. Guy Penne. Très bien !

M. Jean-Pierre Cantegrit. ... à vous, monsieur le ministre, et au ministre délégué chargé du budget. Je souhaite que ces autorités, plus encore que par le passé, tiennent compte de la spécificité de la situation des Français de l'étranger et de la spécificité de leur caisse, caisse autonome d'assurances volontaires, qui est confrontée à la concurrence des compagnies privées, avec lesquelles elle doit pouvoir se battre à armes égales.

Les problèmes des expatriés ne sont pas tous résolus, il reste encore à accomplir des progrès importants. L'une des premières propositions que je serai amené à vous faire dans un avenir très proche concerne les rentes accidents du travail versées aux expatriés.

Actuellement, les assurés ont le choix de leur base de cotisation entre un minimum et un maximum qui est quatre fois le minimum. De ce fait, la rente ne peut excéder quatre fois le salaire minimum alors que, dans le régime général de la sécurité sociale, la rente peut atteindre jusqu'à huit fois le salaire minimum. Il me paraît indispensable que les assurés de la caisse des Français de l'étranger puissent bénéficier de rentes de même niveau que leurs compatriotes travaillant en France.

C'est également le souhait des entreprises exportatrices. Une modification législative semble nécessaire, lors du dernier examen du projet de loi portant diverses mesures d'ordre social. M. Braun, votre collègue, m'avait assuré que cela pouvait être fait par voie réglementaire. Mais, si vous en êtes d'accord, monsieur le ministre, je déposerai un amendement dans ce sens lors de l'examen du prochain D.M.O.S.

Cette mesure serait appréciée par nos compatriotes, ainsi que par les entreprises qui les emploient, et donnerait un argument supplémentaire à la caisse dans sa concurrence avec les compagnies d'assurance privées.

J'espère donc que cet amendement ne rencontrera pas d'opposition de votre part ni de la part du ministre du budget.

Au-delà de cet aménagement, je voudrais vous faire part de quelques idées nouvelles, qui pourraient constituer une nouvelle étape de la protection sociale des expatriés. Ces propositions sont de quatre ordres et je me bornerai ici à vous en tracer les grandes lignes.

La première proposition concerne les enseignants français en résidence à l'étranger, recrutés localement, dont la plupart dépendent des établissements français d'enseignement ou d'institutions chargées du rayonnement culturel de la France.

Des études qui ont été menées, il ressort que ces enseignants, lorsqu'ils résident dans des pays à monnaie faible, comme l'Amérique du Sud, par exemple, d'où je reviens, sont dans l'impossibilité d'accéder à une couverture sociale maladie ou vieillesse.

Cette situation est d'autant plus choquante que, dans sa réforme de l'enseignement français à l'étranger, votre collègue M. de Beaucé a prévu que les personnels détachés administratifs ou détachés budgétaires auraient une couverture sociale complète, assurée, selon les cas, par la mutuelle de l'éducation nationale ou par la mutuelle des affaires étrangères.

Il me paraît, cependant, impensable de créer ainsi deux catégories d'enseignants, car, au-delà de la solidarité nationale, ce serait aussi la qualité et la nature de l'enseignement français à l'étranger qui seraient remises en cause.

Les recrutés locaux ayant la possibilité d'adhérer à la caisse des Français de l'étranger, pourquoi, monsieur le ministre, cette caisse n'aurait-elle pas pleine compétence pour

tous les enseignants ? Les détachés, qui cotisent aux mutuelles de l'éducation nationale ou des affaires étrangères sur une base de 17 p. 100, ne pourraient-ils pas cotiser auprès de notre caisse dont la base de cotisation ne serait que de 5,75 p. 100 ? Ils ne seraient pas pénalisés par ce changement puisque, dans les faits, leur couverture maladie resterait pratiquement identique et leur cas serait toujours géré par les sections locales mutualistes.

Mais l'économie budgétaire ainsi réalisée sur le coût de la cotisation libérerait des moyens qui pourraient être déployés au bénéfice des enseignants recrutés localement. Tous les enseignants, quelle que soit leur position à l'étranger, bénéficieraient alors d'une protection sociale.

Vous m'objecterez peut-être, monsieur le ministre, que la caisse nationale d'assurance maladie aura à subir une perte de cotisations. Ce ne sera toutefois qu'une goutte d'eau infime par rapport au montant global des cotisations qu'elle perçoit.

La deuxième proposition que j'ai à vous faire concerne la retraite de nos compatriotes. La loi de 1965, qui est à la base de l'assurance vieillesse des expatriés, avait constitué, voilà vingt-cinq ans, un événement considérable en prévoyant le rattachement des expatriés au système métropolitain.

Mais, aujourd'hui, cet alignement se retourne contre son objectif premier, car nombre de nos compatriotes ne peuvent pas bénéficier du texte de 1965 du fait du coût élevé des cotisations et des rachats, par rapport à des salaires locaux parfois modestes.

L'assurance maladie et l'assurance accident du travail des expatriés sont déjà gérées de façon autonome par la caisse des Français de l'étranger. Pourquoi ne pas mettre au point un système de retraite "expatrié", similaire et indépendant, qui serait géré, lui aussi, par la caisse des Français de l'étranger puisque celle-ci encaisse déjà les cotisations vieillesse pour les retransmettre ensuite à la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ?

Si nous en arrivions à un tel système, un certain nombre de dispositions métropolitaines, telles que les bonifications pour les mères de famille, pourraient être écartées et des cotisations beaucoup plus faibles pourraient être proposées. Elles seraient de l'ordre de celles de la quatrième catégorie, qui est actuellement réservée exclusivement aux jeunes de moins de vingt-deux ans.

Je vous rappelle, à ce propos, que l'ouverture de cette quatrième catégorie aux personnes dont les revenus sont inférieurs à 25 p. 100 du plafond de la sécurité sociale est un vœu constant de nos compatriotes du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

Cette évolution considérable permettrait, en effet, de résoudre l'ensemble des problèmes de retraite qui se posent à nos compatriotes expatriés. Au-delà de ceux dont les ressources sont faibles, je pense également à ceux qui vivent dans des pays à monnaie dépréciée, ou à ceux qui ont cotisé à des caisses africaines, par exemple, et qui, du fait de la situation économique catastrophique de la plupart des pays africains, ne reçoivent aucune prestation vieillesse, alors qu'ils ont cotisé pendant plusieurs années.

Enfin, dernier avantage de cette proposition, les Français de l'étranger n'auraient qu'un seul interlocuteur, la caisse des Français de l'étranger, et vous savez combien cette caisse est attachée à offrir à tous un produit complet pour un coût le moins élevé possible, compte tenu, bien sûr, des impératifs de son équilibre financier et de la compétition dans laquelle elle est engagée.

Ma troisième proposition, monsieur le ministre, porte sur les allocations familiales. Elles ne sont pas exportables et nombreux sont les expatriés qui se sentent injustement pénalisés par cette interdiction. Elever un ou plusieurs enfants en France ou à l'étranger demande le même investissement, voire un investissement supplémentaire lorsque la famille se trouve en pays étranger.

Je vous rappelle que les familles, françaises ou non, résidant en France, dont les enfants vivent aussi en France, bénéficient d'un certain nombre d'aides allouées en compensation des charges supportées pour l'éducation des enfants : allocations familiales, allocation de rentrée scolaire, allocation de parent isolé, allocation parentale d'éducation ou encore allocation de garde d'enfant à domicile. Ces charges existent tout autant à l'étranger.

Dans la perspective d'une fiscalisation des recettes de la branche famille de la sécurité sociale, dont la contribution sociale généralisée est une des premières étapes, et qui va aboutir à une profonde modification de la politique familiale puisque la totalité de son produit devrait être affectée à la caisse nationale des allocations familiales, ne pourrait-on pas mettre en place, pour les Français expatriés, des aides comparables aux allocations familiales, même si elles n'en portent pas le nom ?

Une des barrières mise à l'extension des allocations familiales aux expatriés résidait dans la base de cotisations à appliquer. Or la contribution sociale généralisée institutionnalise un système qui remplace les actuelles cotisations familiales au profit d'un prélèvement assis sur les revenus des ménages.

Je vous rappelle, à ce propos, que les Français ayant leur domicile fiscal hors de France ne seront pas touchés par la nouvelle contribution. Dès lors, on pourrait définir des conditions strictes pour l'attribution de ces aides, dont les services sociaux de nos consulats vérifieraient l'application. Nul doute que nos compatriotes apprécieraient de recevoir, par exemple, une aide à chaque rentrée scolaire.

La dernière proposition que je souhaite vous faire aujourd'hui concerne un sujet qui me tient particulièrement à cœur, et depuis plusieurs années. J'en ai déjà entretenu votre collègue Roland Dumas, ministre d'Etat. Il s'agit de la couverture des expatriés les plus démunis, qui reçoivent une aide du fonds d'assistance du ministère des affaires étrangères analogue au minimum vieillesse versé en France.

Or, si les allocations qu'ils reçoivent leur permettent de survivre dans leur pays de résidence, ces expatriés restent exclus du bénéfice de la sécurité sociale, alors qu'ils y auraient droit s'ils vivaient en France.

Les crédits d'action sociale des affaires étrangères n'augmentant pas, ou augmentant très peu - 1 million de francs cette année - on ne peut pas envisager une hausse substantielle des allocations qui, pourtant, donnerait la possibilité à nos compatriotes de s'assurer eux-mêmes à l'assurance maladie de la caisse des Français de l'étranger et ce, bien que la caisse ait fait un effort puisque la cotisation trimestrielle pour les revenus les plus faibles est de 993 francs.

C'est à l'Etat de faire, aujourd'hui, son devoir : pourquoi ne pas faire un parallèle avec ce qui se passe en métropole, où les bénéficiaires du minimum vieillesse ou du revenu minimum d'insertion, quelle que soit leur nationalité dans ce cas, sont exonérés du paiement de la cotisation maladie ?

D'autres formules peuvent être trouvées, mais il me paraît indispensable de réfléchir à la façon dont ces Français peuvent être couverts en cas de maladie, pour leur apporter une solution concrète, de sorte que la politique de justice sociale et de solidarité que vous menez, monsieur le ministre, s'exprime envers tous les Français, y compris ceux qui vivent hors de France.

Il me semblerait souhaitable que vous me désigniez un ou plusieurs de vos collaborateurs pour étudier les propositions que je viens de faire.

Avant de conclure, j'aimerais soulever un dernier point important pour nos compatriotes, et qui concerne les accords bilatéraux de sécurité sociale conclus avec les pays en voie de développement.

Ces accords ont demandé un travail énorme et ont apporté aux Français expatriés en Afrique de grands espoirs pour leur retraite. Ils ont cotisé aux régimes locaux, pensant que, le jour venu, ils pourraient percevoir une pension vieillesse bien méritée. Or, aujourd'hui, en raison de la situation économique des pays africains, ils ne reçoivent plus aucune prestation. Ils ont donc cotisé à fonds perdus, et cela représente souvent une perte considérable pour eux.

Il serait utile que votre ministère mène une réflexion à ce propos, de façon soit à limiter les conventions de sécurité sociale aux pays possédant un système et une assise financière équivalents à ceux de la France, soit à inclure dans les conventions déjà en vigueur des dispositions permettant à nos compatriotes de percevoir leur pension par l'unique intermédiaire des caisses françaises.

La suggestion que je vous ai faite tout à l'heure de créer une caisse de retraite indépendante et rattachée à la caisse des Français de l'étranger permettra de résoudre ce problème pour l'avenir, si elle est acceptée. Mais, dans l'immédiat, nous devons réfléchir à ce qui peut être mis en place afin

que nos compatriotes bénéficient d'une retraite calculée sur la totalité des cotisations qu'ils ont versées, tant en France qu'à l'étranger.

Vous le voyez, monsieur le ministre, nous n'avons pas à rougir de ce bilan, mais, comme en France métropolitaine, si nous ne progressons pas, nous régresserons.

La bonne marche du système au sein de la caisse des Français de l'étranger m'a permis de vous suggérer la création d'une caisse indépendante en matière de vieillesse. Elle serait un outil moderne à la disposition de nos compatriotes et des entreprises exportatrices françaises dans le monde. Elle permettrait aux Français de se maintenir dans le système de sécurité sociale français dont vous avez la charge, tout en affirmant leur spécificité.

Aidez-nous, monsieur le ministre, à mettre en place un tel système, qui correspond aux souhaits des Français de l'étranger. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et sur les travées socialistes.*)

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

Mme Marie-Claude Beaudou. Monsieur le président, messieurs les ministres, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, dans une lettre adressée le 3 octobre au président de l'Assemblée nationale, M. Michel Rocard faisait connaître brusquement son intention d'intégrer, dans la deuxième partie de la loi de finances, huit articles additionnels regroupés en quatre chapitres.

Ce complément « solidarité, santé et protection sociale » prévoit l'institution d'une contribution sociale généralisée.

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement entend « réaffirmer les principes qui étaient initialement le fondement d'un véritable système de sécurité sociale ».

De même, le Gouvernement estime qu'il est « indispensable, dans une logique sociale et de solidarité, de mieux proportionner aux revenus de chaque Français les charges supportées à ce titre ».

Vous affirmez enfin, monsieur le ministre, que « le système français de protection sociale fondé sur le principe de solidarité sera ainsi préservé et renforcé, garantissant le haut niveau de protection sociale auquel les Français sont légitimement attachés ».

La contribution sociale généralisée deviendrait alors, à vous en croire, une mesure de justice sociale. Nous ne pouvons pas admettre une affirmation si contraire à la réalité.

Tout au long de la discussion qui s'engagera sur les articles, mes amis du groupe communiste et moi-même, nous vous démontrerons que la contribution sociale généralisée est en fait une mesure d'injustice sociale, une mesure réactionnaire de retour à la situation antérieure à la mise en place de la sécurité sociale. Nous vous démontrerons également que son application, dans la décennie à venir, remettrait totalement en cause notre système de protection sociale, qui est demeuré, malgré ses imperfections, l'un de plus modernes et complets du monde et qui est resté efficace, malgré les attaques de la droite et du patronat au cours des quarante dernières années.

Monsieur le ministre, nous ne laisserons pas porter le coup fatal à ce que le mouvement démocratique a eu tant de mal à construire et tant d'enthousiasme à créer à la Libération.

Ambroise Croizat a donné son nom à un système de protection sociale nouveau. Monsieur le ministre, ne donnez pas votre nom à un système de régression sociale, condamné - et avec quelle force ! - par le mouvement syndical, les salariés, la majorité du peuple français.

La contribution sociale généralisée est fondée sur une fiscalisation de la sécurité sociale, donc sur l'appel à un impôt nouveau et plus injuste ; nous reviendrons sur ce point.

Les revenus du capital sont estimés à 382 milliards de francs par an. La fiscalisation ne rapportera que 3 milliards de francs pour ces revenus. En revanche, les salariés paieront huit fois plus, soit 24 milliards de francs ; les chômeurs et les retraités le double, soit 6 milliards de francs, et les artisans et les agriculteurs, 6 milliards de francs également.

Les revenus du capital ne représenteront plus que 8 p. 100 des recettes. Les retraités, ceux qui hier travaillaient, ou les jeunes, ceux qui n'ont pas encore travaillé, deviennent ainsi l'instrument de leur propre solidarité. Quant aux salariés,

quoi que vous en disiez, beaucoup d'entre eux paieront plus dès la première année, soit directement, soit après impôt sur le revenu.

Tous seront touchés par des diminutions des indemnités maladie, lesquelles s'ajouteront aux réductions des remboursements et des prestations. Où est la justice sociale ?

Le capital est déchargé d'une grande part de ses dépenses de protection sociale. Là, éclate le facteur d'injustice !

Par ailleurs, la contribution sociale généralisée entraîne une résurgence de la notion d'assurance qui se substitue à celle de cotisation. M. Bérégovoy l'a déclaré très clairement : « Avec la contribution sociale généralisée, il s'agit de séparer ce qui relève de la solidarité nationale minimale du reste, qui relève de l'assurance ».

Les fameux critères de ressources exigés pour l'attribution des prestations pourront être étendus aux branches famille et maladie. L'assurance n'est plus l'expression de la solidarité et de l'égalité, elle dépend des ressources.

La sécurité sociale, avec la cotisation patronale et salariale gérée par les salariés, exprime une solidarité active fondée sur des principes de justice. Un nouveau champ s'ouvre, fait d'une nouvelle forme de protection, l'une pour les riches, l'autre pour les pauvres.

Je tiens également à dire qu'il est surprenant, monsieur le ministre, de noter la différence de traitement du patronat et des salariés dans l'éclatement de notre système de financement des allocations familiales. Le patronat se voit déchargé du financement des allocations familiales, lequel est désormais assuré par l'ensemble des salariés.

En 1990, les excédents des allocations familiales s'élèvent à 4 milliards de francs. Ils atteindront 10 milliards de francs en 1991. C'est donc un système florissant qui est démantelé.

Je n'ai cité que quelques exemples, et nous reviendrons sur d'autres en examinant les neuf articles. Mais, c'est un fait, notre système de protection sociale est profondément modifié, avec un transfert important des charges sociales des entreprises vers les particuliers. La contribution sociale généralisée devient une pièce maîtresse d'un ensemble nouveau de protection sociale, s'alignant, c'est-à-dire s'abaissant, sur le projet européen.

Ce projet européen se fonde sur trois paramètres.

Premier paramètre : le service minimal de prestations pour tous est étatisé et financé par l'impôt. En France, ce sera la contribution sociale généralisée.

Deuxième paramètre : une protection sociale complémentaire mettra en concurrence mutuelles, institutions sociales paritaires et compagnies d'assurances. Elle sera déterminée par voies conventionnelles et à l'initiative des employeurs.

Troisième paramètre : une protection individuelle complémentaire sera réservée à celles et à ceux qui le désirent mais disposent des moyens suffisants. Ce sont les activités libérées des compagnies d'assurances.

Autrement dit, la contribution sociale généralisée est l'un des trois piliers d'un système nouveau qui nous ramène cinquante ans en arrière.

Ce modèle, que j'ai qualifié d'europpéen, est en place actuellement dans certains pays d'Europe tels les Pays-Bas, où les estimations font apparaître des taux supérieurs au calcul du Gouvernement français quant à l'impact de la contribution sociale généralisée sur les revenus des contribuables. Tout en voyant bien les analogies, nous savons que le modèle européen est moins efficace, moins démocratique et plus cher que ce qui existait jusqu'alors dans notre pays.

Notre inquiétude est grande ! Cette réforme fait imposer la protection sociale française, entraînant un éclatement de la sécurité sociale.

La contribution sociale généralisée, c'est un nouvel impôt, c'est un modèle européen, c'est le recours, à terme, aux assurances privées, c'est l'exclusion, pour un nombre croissant de nos concitoyens, des soins de qualité, d'une retraite décente, d'une vie familiale épanouie, c'est un cadeau royal au patronat.

Sommes-nous les seuls à le dire ? Non ! Je constate que d'autres, beaucoup d'autres, la majorité des Français partagent cette opinion.

Le journal *Les Echos*, après un sondage, titre : « Deux Français sur trois sont opposés à la contribution sociale généralisée ».

Témoignage chrétien note que : « Sous couvert d'une avancée vers un peu plus de justice fiscale, on ne peut cependant taire que la contribution sociale généralisée introduit une mécanique qui peut se révéler contestable ».

Le Quotidien de Paris estime : « La sécurité sociale n'en sortira pas assainie et les charges des entreprises resteront toujours aussi lourdes ».

L'Humanité n'hésite pas à affirmer, à juste titre, que « le Gouvernement socialiste, les dix ministres de droite et le président de la République élu pour faire une politique de gauche seront à l'origine d'un des impôts les plus iniques de toute l'histoire de la V^e République ».

L'Événement du jeudi, enfin, titre : « Mais pourquoi sont-ils tous contre ? » Bonne question, à laquelle répondent les grandes organisations syndicales.

Les jugements suivants, je les tire de mon courrier.

La C.G.T. estime : « Ce nouvel impôt est contraire à une véritable solidarité. Il prépare le démantèlement de la sécurité sociale, son étatisation. »

La C.G.C. écrit : « Nous vous faisons connaître, madame le sénateur, combien sont grandes notre déception et notre réprobation. Le projet de loi n'apparaît être qu'une surcharge fiscale et non un apport au financement de la sécurité sociale ».

Le syndicat des chirurgiens-dentistes du Val-d'Oise, quant à lui, m'indique : « Le projet de loi crée un nouvel impôt, sans proposition pour maîtriser les dépenses sociales » et « nous comptons sur vous pour amener le Gouvernement à revoir l'ensemble du problème ».

Quant à M. Paul Marchelli, le président de la C.G.C., il écrit : « Les cadres en particulier en ont marre d'être pris pour des "cochons de payants". Il faut être clair, on ne règlera pas le problème de la sécurité sociale en inventant tous les cinq ans un prélèvement nouveau. »

De plus, selon Jean Bornard, le secrétaire de la C.F.T.C. : « Le 1,1 p. 100 est aveugle ; c'est inadmissible ! »

Enfin, F.O., que j'ai reçu à ma permanence, ou, plus précisément, M. Legru écrit : « Or le choix est d'importance, l'évolution de l'Europe, son intégration conduiront les pays européens intercommunautaires à harmoniser leurs systèmes fiscaux. Dans ces conditions, il serait particulièrement grave, si l'on veut sauvegarder l'originalité des systèmes sociaux français qui correspondent à un acquis collectif des salariés, d'accroître la confusion entre la solidarité nationale et la solidarité entre salariés, en mixtant financement par l'impôt et cotisations sociales. »

M. Strauss-Kahn lui-même indiquait, dans un article cosigné par M. Lescure en 1983, que « la budgétisation de l'essentiel des ressources de la sécurité sociale réalisée par la T.V.A. ou par l'impôt sur le revenu ou par quelque autre impôt » - pensait-il déjà à la contribution sociale généralisée ? - « serait difficilement compatible avec la pérennisation pour les organismes de la protection sociale d'un ensemble financier autonome qui ne peut être assuré que par un financement distinct du prélèvement fiscal. »

J'ai fait ces rappels pour deux raisons.

Premièrement, le projet du Gouvernement fait l'unanimité contre lui, des syndicats déjà cités à l'union nationale des associations familiales, à la confédération syndicale des familles, à la fédération des mutuelles de France, à la confédération des syndicats médecins français, aux associations et organisations de retraités et de chômeurs.

Deuxièmement, le Sénat à son tour doit prendre sa place, toute sa place, contre une mesure pouvant faire basculer dans le désordre et l'injustice un système de protection encore de qualité et riche de perspectives, un système que le Sénat, lui-même, a d'ailleurs contribué à mettre en place.

Le Gouvernement ne peut pas avoir raison contre tous. Le Gouvernement doit tenir compte de cette volonté. Je vous propose, mes chers collègues, de l'exprimer avec force en rejetant ce projet de budget et la contribution sociale généralisée. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Henri Collard. Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, la création d'une contribution sociale généralisée destinée à participer au financement de la sécurité sociale est un élément nouveau et important dans le système de protection sociale français, fondé essentiellement, jusqu'à

présent, sur les cotisations sociales. Sa création justifie les réflexions et débats qui ont eu lieu au Parlement et ailleurs, depuis un an.

Cette C.S.G. n'est d'ailleurs qu'un des éléments de l'équilibre financier du système de protection sociale, et elle doit s'accompagner, à défaut d'en être précédée, comme cela aurait dû être le cas, d'autres mesures concrètes de diminution des dépenses de cette sécurité sociale.

Je présenterai quelques observations personnelles.

S'agissant tout d'abord du projet de budget concernant les handicapés, nous prenons acte avec satisfaction de la proposition du Gouvernement de création de 2 800 places dans les C.A.T., les centres d'aide par le travail, et de l'augmentation de l'allocation aux handicapés adultes.

Nous pensons en effet que cet effort est nécessaire. En effet, l'augmentation du nombre des handicapés, due essentiellement au fait qu'ils vivent mieux et plus longtemps, rend nécessaire la création de nombreuses places dans les C.A.T. et autres établissements similaires. L'effort de l'Etat devra donc être poursuivi et, si possible, amplifié pendant plusieurs années encore. Il doit être mieux coordonné avec l'effort des collectivités, notamment des départements, qui ont en charge l'hébergement des adultes handicapés. Or, cette coordination nous paraît tout à fait insuffisante.

Monsieur le ministre, les dépenses d'aide et d'action sociales représentent le premier budget des départements ; dans ce dernier, les dépenses d'hébergement des handicapés occupent une part très importante. Ainsi, la circulaire d'application tout à fait ambiguë de l'amendement dit « amendement Creton », qui laisse aux collectivités territoriales le financement des hébergements des handicapés âgés de plus de vingt ans, est un transfert de charge non compensé, qui n'était bien entendu pas prévu dans les lois de décentralisation. Les présidents des conseils généraux souhaitent une application plus exacte de la loi.

Ma deuxième observation concerne les établissements sociaux à double financement. Il s'agit des maisons d'accueil pour personnes âgées dépendantes ou de certains foyers d'hébergement, en particulier pour les handicapés mentaux lourds.

Le partage des financements entre les départements compétents pour l'hébergement et les caisses d'assurance maladie compétentes pour les soins est difficile, voire souvent impossible. Chacun préserve ses propres intérêts et ce partage difficile des compétences est souvent préjudiciable aux personnes âgées et aux handicapés qui vivent dans ces établissements. Il serait bien préférable que le département ou l'Etat ait une compétence totale, accompagnée, bien entendu, des transferts de ressources correspondants.

Je sais qu'il est difficile de mesurer le coût exact des soins et de l'hébergement. Il me semble néanmoins que la participation du département est souvent plus importante qu'elle ne devrait l'être et qu'elle comporte des dépenses relevant fréquemment de l'assurance maladie.

Dans toute la mesure possible, il semble souhaitable de limiter ou de supprimer le système du double financement et de laisser tant la compétence que le financement à un responsable unique, qu'il s'agisse des caisses d'assurance maladie ou du département.

D'ailleurs, des difficultés semblables existent également pour le financement du maintien à domicile des personnes âgées, où, là encore, existe une double compétence : le département pour l'aide ménagère, les caisses d'assurance maladie ou l'Etat pour l'aide aux soins.

Souvent, et pratiquement même toujours, une personne âgée a besoin à la fois de soins et d'une aide ménagère, et c'est souvent le même service qui assure ces deux tâches. Les financements sont fréquemment mélangés, ce qui entraîne des difficultés pour les services et surtout des préjudices pour les personnes âgées. Là encore, une clarification des compétences paraît tout à fait souhaitable.

Je formulerais maintenant une troisième observation. Il me paraît étonnant que les dépenses du R.M.I. ne soient pas incorporées dans le projet de budget de la solidarité et qu'elles figurent dans le projet de budget des charges communes.

Le R.M.I. est pourtant bien le type de l'action de solidarité de tous les Français, tant pour l'allocation, financée par l'impôt sur le revenu, que pour l'insertion, financée par les

impôts locaux départementaux. Il paraît tout à fait souhaitable, et même nécessaire, de réintégrer les dépenses du R.M.I. dans le projet de budget de la solidarité.

J'aimerais également, madame, messieurs les ministres, connaître le bilan du R.M.I. après deux ans de fonctionnement, en particulier le nombre de bénéficiaires, avec les entrées et les sorties, le montant séparé des dépenses de l'Etat et des départements et le taux de réinsertion ; sur ce dernier point, monsieur le ministre, vous avez parlé de 30 p. 100, ce qui me paraît beaucoup.

M. Claude Evin, ministre des affaires sociales et de la solidarité. Non !

M. Henri Collard. Le nombre de bénéficiaires au bout de deux ans est-il en augmentation, en diminution ou est-il stabilisé ? Un rapport annuel devrait, me semble-t-il, être présenté au Parlement. Je ne sais si cela doit intervenir prochainement.

Ma quatrième observation concerne le budget social de la France et surtout le manque d'informations précises quant au montant des dépenses.

Comme l'a excellemment dit M. le rapporteur spécial tout à l'heure, la commission des comptes de la sécurité sociale regroupe toutes les dépenses des très nombreuses caisses d'assurances. Mais il existe d'autres financements sociaux.

Il en est ainsi, par exemple, de l'Etat et des régions, pour les investissements sociaux des contrats de plans, des départements, par leur budget d'action sociale, des communes, qui ont aussi d'importantes dépenses sociales, et, bien entendu, des nombreuses caisses des assurances complémentaires.

J'en oublie sûrement ; mais il me semble que le Gouvernement devrait informer le Parlement du montant réel du budget social de la nation.

Il me paraît aberrant d'entendre ou de lire que les dépenses de protection sociale s'élèveront, selon les uns, à environ 1 500 milliards de francs et, selon les autres, à environ 1 750 milliards de francs.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce sujet ? Là encore, il me semble que, chaque année, le Parlement devrait être informé des conditions exactes de fonctionnement de la sécurité sociale.

Je voudrais, pour terminer, faire quelques observations personnelles sur le coût de la protection sociale et sur la contribution sociale généralisée.

L'un des handicaps majeurs du système de protection sociale de la France, qui est, par ailleurs, l'un des meilleurs, est son coût élevé, l'un des plus élevés des pays qui disposent d'une protection sociale semblable à la nôtre ; plus que son coût, c'est le taux d'augmentation, évoluant plus vite que le produit intérieur brut et introduisant donc en permanence un potentiel de déficit dans le budget de la sécurité sociale, qui est préoccupant. Les dépenses de la sécurité sociale augmentent plus vite que les recettes. On peut craindre que la création de la contribution sociale généralisée ne soit une mesure de facilité, qui retarde encore la recherche de vraies solutions.

D'autres mesures sont nécessaires. D'ailleurs, monsieur le ministre, vous proposerez, je crois, au Parlement des mesures visant à de nouvelles limitations des dépenses sociales, dans le courant de l'année 1991.

Nous nous demandons pourquoi ces mesures sont décidées une par une et non dans un plan d'ensemble. Nous n'avons pas l'impression qu'il existe une politique cohérente de la protection sociale.

Par exemple, pourquoi retarder l'augmentation prévue et annoncée du tabac ? L'influence sur la modification de l'indice des prix, qui semble être la cause de ce retard, ne nous paraît pas une raison valable. Or, la diminution de la consommation du tabac, ainsi d'ailleurs que celle de l'alcool, entraînerait en quelques années une diminution des dépenses d'assurance maladie de plusieurs dizaines de milliards de francs.

Vous vous êtes attaché, monsieur le ministre, à cette politique. Il est regrettable que vous n'ayez pu obtenir plus rapidement, de la part de M. le ministre de l'économie, des finances et du budget, une augmentation du prix du tabac.

Une autre mesure importante est, je crois, à l'étude, visant à limiter la consommation médicale. Il s'agit de ce qui est communément appelé le « contrat de santé », contrat qui lierait le médecin à son malade. L'idée est intéressante ; elle mérite une réflexion approfondie et des négociations avec les organismes professionnels qui, je crois, ont actuellement lieu. Là encore, il eût été logique que ces mesures soient proposées avant la création de la C.S.G.

Au total, c'est un plan cohérent d'ensemble et de restructuration de la sécurité sociale qu'il serait souhaitable de présenter au Parlement.

Pour en terminer avec la question de la C.S.G., je renouvellerai une observation qui a déjà été formulée par plusieurs de nos collègues : la contribution sociale généralisée n'étant pas déductible, l'Etat va bénéficier d'une recette fiscale supplémentaire estimée, semble-t-il, à 3 milliards de francs pour l'année 1991. Quelle en sera l'utilisation ? Il semblerait logique qu'elle soit totalement affectée au budget social, par exemple pour alimenter un fonds national pour les personnes âgées dépendantes. Cette proposition vous a d'ailleurs été faite par d'autres, je crois. En tout cas, il paraît tout à fait anormal qu'elle reste sans affectation. Je vous demande donc, monsieur le ministre, de bien vouloir nous confirmer l'utilisation de ces 3 milliards de francs.

Telles sont les quelques observations que je voulais faire. A l'Assemblée nationale, quelques voix ont permis au Gouvernement de conserver sa majorité. Je crains qu'il n'en soit pas de même au Sénat. (*Sourires.*)

Pourtant, l'idée d'une contribution sociale assise sur tous les revenus partait d'un principe d'équité et de solidarité admis par la majorité d'entre nous.

Monsieur le ministre, vous avez choisi la voie la plus facile en créant un nouvel impôt. Pour maintenir l'équilibre de la sécurité sociale dans les prochaines années, il vous sera ainsi plus facile, si besoin est, de proposer une augmentation du taux de cette contribution.

Or, il eût été préférable de proposer auparavant ou simultanément des mesures limitant globalement l'augmentation des dépenses médicales, bien entendu en concertation avec les organisations professionnelles médicales et sociales.

Telles sont quelques-unes des raisons pour lesquelles, avec beaucoup de regrets, monsieur le ministre, je voterai, avec la majorité du groupe que je représente, contre le projet de budget que vous nous proposez. (*Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., ainsi que sur les travées de l'Union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I.*)

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

M. Marc Bœuf. Monsieur le président, madame et messieurs les ministres, mes chers collègues, l'étude des projets de budget présente l'avantage de permettre de porter notre avis sur la politique du ministère durant l'année écoulée et de voir les perspectives pour l'année future.

Il est bien évident, monsieur le ministre, que votre projet de budget ne retrace qu'une part minimum de l'effort de solidarité de la nation. Nous ne parlerons pas de l'ampleur du budget de la sécurité sociale ou de l'importance des budgets d'aide sociale des départements. Ainsi, nous constatons, dans votre projet de budget, une augmentation de 23 p. 100 du crédit du R.M.I. Il faut y ajouter les efforts financiers des départements qui, s'ils n'ont pas toujours réussi en matière d'insertion professionnelle, ont fait des progrès dans le domaine de l'insertion sociale et surtout dans l'amélioration des conditions sanitaires des allocataires.

Il serait donc anormal de remettre en cause certains crédits avant de connaître les résultats, et il faut surtout veiller à ne pas compromettre les programmes destinés aux secours d'urgence et aux impayés de loyer et d'électricité.

Le R.M.I. est cependant le début d'une avancée sociale. Sur le plan de la solidarité nationale, il marquera une étape semblable à celle de la contribution sociale généralisée.

Mon propos portera essentiellement sur cette C.S.G., avec les implications qui sont les siennes sur la politique de la famille et la politique de la vieillesse.

A cet égard, je voudrais souligner quelques points importants et rétablir certaines vérités.

Monsieur le ministre, d'après certains, vous n'auriez rien fait en ce qui concerne la réduction des dépenses de santé. Il est vrai que vous n'avez pas, comme certains, diminué les remboursements médicaux concernant les personnes âgées ou les plus démunies.

Faut-il rappeler les mesures visant la réforme de la nomenclature des actes de biologie et le nouveau calcul de la marge des pharmaciens d'officine ? La convention médicale, que vous avez signée le 9 mars 1990, accorde aussi une place importante à la maîtrise concertée de l'évolution des dépenses de santé dans le maintien d'une médecine de qualité. Tout à l'heure, mon ami M. Franck Sérusclat a indiqué que le rapport Lazar insistait sur la nécessité de poursuivre le maintien des dépenses de santé, en développant le rôle social des généralistes.

Enfin, vous avez le souci constant de développer la prévention, qui devrait, à terme, porter ses fruits et diminuer les dépenses de santé.

Je voudrais maintenant aborder très rapidement - car on en a parlé cet après-midi - la question du « trou » permanent de la sécurité sociale. Ya-t-il véritablement un trou ?

Au début de chaque année, on nous annonce un chiffre important. En fait, il s'amenuise au cours de l'année pour ne représenter qu'une ou deux journées de trésorerie.

Ce trou n'est que le déficit du régime général de la sécurité sociale, qui n'existerait pas si ce régime n'avait pas à supporter des charges indues, entraînées par une injuste politique de transferts et le poids de 2 500 000 chômeurs prestataires sans être cotisants.

On parle déjà de 12 milliards de francs de déficit en 1991 alors que l'exercice 1990 n'est pas clos et que le transfert des charges du régime général vers d'autres régimes est de l'ordre de 20 milliards de francs. Peut-on parler du déficit de la sécurité sociale ?

En 1945, le législateur voulait une sécurité sociale universelle et, de 1945 à 1975, pour avoir droit à une prestation sociale, il fallait cotiser. Mais, depuis 1975, le droit à prestation est indépendant de l'obligation des cotisations.

Or, les ressources sociales continuent à être prélevées sur les seuls salaires. Est-il équitable qu'un rentier, un retraité imposable ou un chômeur gagnant plus que le Smic ne paie pas ou paie moins de cotisations qu'un smicard dont le premier franc de salaire est touché par les cotisations sociales ?

Est-il normal que les revenus du capital soient exonérés ? Est-il juste que les entreprises de forte main-d'œuvre soient pénalisées par rapport aux autres ?

La participation de tous à une solidarité nationale était souhaitable. Les cotisations sociales sont, en effet, inéquitables. La très faible progressivité qu'elles engendrent par la déductibilité et le plafonnement les rend socialement injustes.

En plus, sur la scène européenne, l'augmentation des cotisations serait économiquement inacceptable, la France, a-t-on dit, ayant un niveau de prélèvement obligatoire parmi les plus élevés. Mais qu'il me soit permis aussi de rectifier des idées toutes faites.

On entendra certains plaindre des entreprises françaises payant trop de charges sociales et risquant de ne plus être compétitives sur le plan européen. Je le disais ce matin : ce qui compte, c'est le coût global de l'heure de travail. Or, d'après une étude récente du Centre d'étude des revenus et des coûts, le C.E.R.C., on s'aperçoit que le coût de l'heure de travail - c'est-à-dire salaire réel plus salaire différé - est de 81,57 francs environ contre 121,20 francs en Allemagne !

Jusqu'à maintenant, monsieur le ministre, aucun gouvernement n'avait osé s'attaquer à un dossier aussi dangereux et aussi complexe que celui de la sécurité sociale, et c'est une preuve du courage du gouvernement actuel que de l'avoir fait.

Certes, les critiques de la contribution sociale généralisée ont été nombreuses. Mais comment faire crédit à une centrale syndicale qui, par lettre, annonçait que les fonctionnaires et les employés des collectivités locales ne bénéficieraient pas de la diminution de cotisation à leur caisse de retraite à l'instar des employés du secteur privé ?

Comment croire ceux qui disent que la contribution sociale généralisée aggrave l'injustice sociale alors que 83 p. 100 des salariés, c'est-à-dire plus de 14 millions de personnes, verront leur pouvoir d'achat amélioré ?

Peut-on supporter encore longtemps, dans ce pays, que les employés dont les salaires sont inférieurs à 11 040 francs cotisent proportionnellement plus que les employés qui ont des salaires plus élevés et qui ne cotisent que pour la partie des salaires au-dessous du plafond ?

Déduire le montant de la contribution sociale généralisée du revenu imposable creuserait encore l'écart entre les inégalités flagrantes !

Certains ont craint une étatisation de la sécurité sociale parce que, sur les 1 400 milliards de francs que représente le budget de la sécurité sociale, 37,5 milliards de francs vont relever seulement de la fiscalité. Il est vrai que l'on ressort toujours la vieille histoire de la vignette ! Mais, dans ce cas, l'argent de la contribution sociale généralisée ira droit dans les caisses de l'U.R.S.S.A.F. Les conseils d'administration des caisses ne sont pas touchés. Le Parlement, certes, aura un droit de regard. Mais n'est-ce point normal ?

Un budget plus important que celui de l'Etat devrait-il être ignoré des parlementaires ? Le Parlement peut-il demeurer encore longtemps extérieur à des choix de société qui influent sur 33 p. 100 du revenu national ?

Les retraités et les chômeurs ont été sensibles à l'institution de la contribution sociale généralisée et leurs critiques sont parfois sévères. Mais il ne peut y avoir indéfiniment, d'un côté, le revenu des actifs, taxable à l'infini même s'il est petit, et, de l'autre, les revenus des inactifs, intouchables même s'ils sont élevés. La véritable solidarité, c'est que chacun paie en fonction de son revenu réel dès lors qu'il le permet. Rappelons que 55 p. 100 des retraités et 11 p. 100 des chômeurs seulement sont concernés par la contribution sociale généralisée.

Il faut cependant reconnaître, monsieur le ministre, que le retraité ne bénéficiera pas, comme l'actif, de la diminution des cotisations vieillesse. Je sais que le Gouvernement prépare un « Grenelle » des retraités et qu'il entend mener une réflexion non seulement sur le régime général, mais aussi sur les régimes spéciaux et complémentaires.

L'inquiétude des retraités pourrait être cependant apaisée par deux sages décisions : l'une concerne l'indexation des retraites, l'autre les problèmes que pose la dépendance.

Il est normal que l'effort demandé aux retraités s'accompagne de mesures de solidarité. L'étude des retraites ne suffit pas à évaluer le budget global et le niveau de vie des personnes âgées. D'autres facteurs entrent en compte : le patrimoine, l'épargne, l'héritage, les dépenses incompressibles des retraités ou la diminution des charges.

La situation des nouveaux retraités est nettement meilleure que celle des générations précédentes. D'après l'I.N.S.E.E., la retraite moyenne a progressé de 36 p. 100 en francs constants de 1975 à 1985 et, d'une manière globale, le niveau de vie des retraités est, en 1990, dans sa moyenne, comparable à celui d'un couple actif avec deux enfants.

Mais se cachent cependant des inégalités importantes : inégalité par rapport à l'âge et à l'activité professionnelle. Si 10 p. 100 des retraités touchent plus de 9 650 francs par mois, 50 p. 100 touchent moins de 4 000 francs par mois et 10 p. 100 sont bénéficiaires du seuil minimum vieillesse. Ce sont les personnes qui n'ont jamais été affectées à un régime vieillesse, les personnes dont les retraites sont très modiques du fait de carrière professionnelle trop brève, ou encore les anciens commerçants ou artisans et, surtout, les anciens exploitants agricoles, qui, même avec une retraite complète, touchent des revenus plus modestes.

L'inquiétude grandit, c'est vrai, car les pensions de retraite risquent d'être dévaluées dans les années qui suivent. Je rappelle que, selon l'article L. 35-11 du code de la sécurité sociale, ces retraites devraient être revalorisées en fonction de l'évolution constante du salaire brut moyen.

Or, au détour d'un D.M.O.S., cette règle a été modifiée. A partir de 1987, une disposition législative spéciale fixe chaque année le taux de revalorisation de manière que les retraites progressent au rythme de l'augmentation des prix.

Continuer dans cette voie ne paraît pas souhaitable, car il va se produire, à un certain moment, un décrochage insidieux du revenu moyen des retraités par rapport à celui des actifs.

Par la contribution sociale généralisée, les retraités deviennent des cotisants, le lien est bien rétabli entre l'évolution de leur pension et l'évolution des revenus d'activité. Il faut

donc, à nouveau, qu'un texte législatif précise bien le revenu en vigueur de l'article L. 35-11 du code de la sécurité sociale et que l'augmentation des pensions soit indexée à celle des revenus des actifs.

La deuxième inquiétude des retraités est la dépendance. La durée de la vie humaine augmente et ne cesse d'augmenter. Malheureusement, cet allongement de la vie ne s'accompagne pas toujours d'un bon état de santé. Dans beaucoup de cas, celui-ci se dégrade très vite et entraîne un certain nombre de handicaps.

Malgré la bonne volonté évidente d'associations ou de collectivités locales, notre pays n'est pas encore assez organisé pour faire face à ce problème de la dépendance. Développer l'aide ménagère et médicale à domicile, rénover les maisons de retraite en y ajoutant des services médicaux sont des actions qu'il est absolument nécessaire de mettre en œuvre dans les années à venir.

En effet, nous le savons très bien, le drame des retraités, est de songer à ces handicaps qui, parfois, marquent la fin d'une vie. Les problèmes de la dépendance sont, je le sais, monsieur le ministre, au centre des préoccupations de vos services. Un effort financier devra être fait et, d'autres orateurs l'ont dit, sans vouloir gager le gain que devrait rapporter à l'Etat dès 1991 la non-déductibilité sur les revenus de la diminution de la cotisation vieillesse, que l'on estime à 3,5 milliards de francs, je pense qu'il serait raisonnable qu'une partie de ces sommes soit affectée à l'aide aux personnes dépendantes. Cette mesure serait la concrétisation d'un esprit de solidarité envers les plus atteints physiquement.

Ces deux mesures - indexation des retraites sur les salaires et aide renforcée aux personnes dépendantes - compenseraient l'aide apportée à la collectivité nationale par les retraités.

J'ai apprécié que la totalité de la C.S.G. soit affectée aux prestations familiales. La politique familiale relève bien de la solidarité nationale.

Vous l'avez d'ailleurs montré, madame le secrétaire d'Etat, avec le vote de la loi relative aux prestations familiales et aux aides à l'emploi pour les jeunes enfants. Cette loi a prolongé le versement de l'allocation de rentrée scolaire de seize à dix-huit ans. Elle contribue également à aider mieux et plus les familles qui ont recours à une assistante maternelle et la prestation spéciale maternelle devient un droit étendu à tous les enfants jusqu'à six ans.

Mais ce qu'il faut souligner, c'est que toutes ces nouvelles prestations ont été créées, pour la première fois depuis fort longtemps, sans aucun redéploiement budgétaire, comme cela avait été le cas lors des derniers gouvernements.

Cependant, le problème de la revalorisation de l'emploi d'aide maternelle du secteur public reste entier et nous aimerions connaître son évolution.

Madame le secrétaire d'Etat, vous avez animé avec beaucoup de cœur et d'allant des manifestations concernant la déclaration des droits de l'enfant.

La France, en effet, a mené un combat pour la reconnaissance de ses droits. Il est malheureux de constater que l'Organisation des Nations unies, sous l'impulsion d'un pays que beaucoup prennent pour référence, les Etats-Unis, n'a point ratifié les textes concernant ses droits.

Reconnaître les droits de l'enfant, c'est bien si l'on reconnaît aussi ses droits économiques et sociaux dès sa naissance.

L'enfant a droit, comme tout être humain, à une existence digne. Il est peut-être temps de revoir ce problème des prestations familiales et de les remplacer, car elles sont souvent hétérogènes, diverses, le plus fréquemment injustes parce que relevant de l'assistance et non de la solidarité par un véritable revenu social garanti. Je pense qu'il serait bon, madame le secrétaire d'Etat, que soit organisé au Parlement, dans les jours prochains, un débat sur la famille.

En conclusion, bien que regrettant que 3 milliards de francs seulement proviennent de la contribution du capital, nous considérons que la contribution sociale généralisée est une étape importante pour le progrès social.

Pour la première fois, un « stop » est dressé au système actuellement injuste des cotisations sociales ; pour la première fois, tous les revenus sont touchés par une contribution de solidarité ; pour la première fois, ceux qui gagnent le plus paieront le plus. C'est vraiment une volonté nationale.

Le Gouvernement l'a d'ailleurs mis en exergue dans la politique des handicapés puisque les crédits consacrés à l'allocation aux adultes handicapés, aux centres d'aide par le travail et au reclassement augmentent plus que l'inflation : ils passent à 9,8 p. 100. Signalons malheureusement au passage les lourdeurs de fonctionnement des Cotorep. Monsieur le ministre, une réforme devrait être engagée ; nous aimerions bien en connaître la suite.

En bref, le budget des affaires sociales, avec l'instauration de la contribution sociale généralisée, est un nouveau pas vers le progrès social, vers une société plus juste et plus équitable. C'est la raison pour laquelle, monsieur le ministre, le groupe socialiste soutiendra votre action. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Hubert Martin. Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, s'il faut bien reconnaître que, d'une façon générale, depuis l'adoption de la loi de 1975, beaucoup de mesures ont été prises en faveur des handicapés, il ne faut pas en conclure que tout est pour le mieux, car il reste encore à faire dans de nouveaux domaines.

Tout d'abord, il n'existe toujours pas de réelle définition du handicap. En raison de ce vide juridique, on a tendance à ne pas différencier handicap mental et physique. Or, les problèmes posés quant à l'intégration dans le monde scolaire ou le monde du travail ne sont pas tout à fait les mêmes pour ces deux catégories.

Depuis 1987, j'entends parler d'un groupe de travail présidé par le professeur Sourmia, qui est censé étudier le barème de détermination du taux de handicap, car le barème actuel - je l'ai déjà dit à cette tribune - utilisé par les Cotorep, a été créé en 1919, à la suite de la guerre de 1914-1918. Il n'est donc plus adapté aux types de handicap constatés, entre autres, après un accident de la route. Ce groupe de travail a-t-il enfin rendu ses conclusions ? Si oui, des décisions concrètes ont-elles été prises, et lesquelles ?

Ne pourrait-on pas en profiter pour modifier une rédaction bien ironique des cartes délivrées par les Cotorep, dites cartes « station debout pénible » ?

En effet, un tétraplégique, qui ne peut pas rêver un jour se lever de son fauteuil roulant, possède une carte invalidité à 80 p. 100 mentionnant : « station debout pénible », au même titre qu'une personne atteinte, par exemple, d'une coxarthrose. Cela peut sembler un détail mais, ajouté à un certain nombre de faits qui empoisonnent la vie quotidienne des handicapés, ce détail devient choquant dans le mépris qu'il affiche pour la réalité.

Par ailleurs, ces cartes ouvrent à leurs possesseurs un certain nombre de facilités, tout au moins théoriques : places réservées dans les transports en commun et places de parking spécialement conçues, entre autres.

Hélas ! le sens civique disparaissant de notre pays, ces places sont pratiquement toujours occupées par des personnes valides, qui ne sont souvent pas verbalisées pour cette infraction.

Je souhaite, à ce sujet, vous citer l'exemple du parking de la gare de Metz, que je fréquente régulièrement. Voilà encore quelques années, je me réjouissais du fait que les six emplacements réservés soient respectés et que les contrevenants soient régulièrement verbalisés. Ce n'est plus le cas aujourd'hui et la police ne peut verbaliser dans ce parking, tout simplement parce qu'il est géré par une société semi-publique, dont la S.N.C.F. détient pourtant une majorité de parts ; il est donc considéré comme un parking privé - il a pourtant 300 places et même probablement plus - ce qui est un vrai scandale, ladite société refusant catégoriquement de faire respecter les dispositions, hélas ! toutes théoriques, qu'elle a prises. Le préfet ne peut rien à l'affaire, pas plus que la police de la gare et encore moins le chef de gare.

Bref ! Tout le monde s'en... moque - j'aurais employé une autre expression si je n'avais été à cette tribune.

Certaines des dispositions de la loi de 1975 ne sont pas respectées non plus par manque de civisme. J'en veux pour preuve que, quinze ans après la promulgation de cette loi, l'Etat vient de modifier les dispositions pénalisant le non-respect des règles d'accessibilité dans les constructions nouvelles, en liant l'octroi de prêts aidés à ce respect, afin que la loi puisse enfin être appliquée.

Je dois dire que les maires sont souvent responsables de cet état de choses. Lorsque j'étais maire, la municipalité a fait bâtir des immeubles H.L.M. dans ma ville. J'ai toujours exigé que ces constructions soient accessibles aux handicapés, et même qu'on y prévoise des appartements pour handicapés.

« Solidarité », entend-on, et aussitôt, une majorité de tendre la main vers son portefeuille, comme si la solidarité se limitait au don d'argent !

Le sens civique, le respect d'autrui, voilà des valeurs qui participent de la solidarité et qui, hélas ! disparaissent de notre société.

Il fut une époque où l'on donnait des cours d'instruction civique dans les écoles. Que revienne ce temps, et peut-être alors cessera-t-on de se moquer des minorités, qui ne font pas grève, elles !

Plus concrètement, il faudrait que vous organisiez - peut-être cela a-t-il déjà été fait - des rencontres avec vos collègues, également concernés par l'application de ces dispositions, le ministre de l'intérieur, le ministre des transports, afin de travailler dans un esprit de coordination qui permettrait, peut-être, d'accélérer les choses.

En tout cas, je souhaite vivement que vous me répondiez à ce sujet. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Emmanuel Hamel. Monsieur le président, madame, messieurs les ministres, mes chers collègues, dans les rapports soutenus avec leur talent respectif et la connaissance des problèmes qu'ils évoquent, tant par le rapporteur spécial de la commission des finances que par les rapporteurs pour avis de la commission des affaires sociales, les problèmes de la famille ont été évoqués. Les jugements adressés à l'encontre de la politique conduite ont été justes mais, hélas ! compte tenu de cette politique, sévères.

Notre collègue M. Oudin, avec l'autorité que lui confère le sérieux bien connu qui est dans sa nature, et fort de l'aval de la commission des finances, qui a approuvé son rapport, déclarait cet après-midi :

« Quant à la politique familiale, que peut-on en dire lorsque l'on constate que les excédents cumulés de la branche famille, pour la période de 1988 à 1991, devraient atteindre près de 22 milliards de francs, que cet excédent passe de 3,5 milliards de francs en 1988 à 3,9 milliards de francs en 1990 et qu'il devrait atteindre 9,7 milliards de francs en 1991 ?

« La branche famille est "bonne mère" pour combler les déficits des autres branches, mais tout cela se fait au détriment des familles, qui ne reçoivent pas ce qui devrait leur revenir. »

M. Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, à la page 20 de son remarquable rapport, exprime ce jugement :

« De même, l'Etat s'était-il engagé à compenser intégralement le manque à gagner pour la caisse nationale des allocations familiales résultant du déplafonnement des cotisations d'allocations familiales.

« L'Etat avait pris deux engagements... la branche famille n'a récupéré que la moitié de ce qu'elle attendait.

« Pour l'année 1991, aucune recette n'est prévue, ce qui illustre la fragilité des engagements gouvernementaux. »

Je terminerai par une troisième citation issue du rapport présenté par notre collègue Louis Boyer, également au nom de la commission des affaires sociales :

« Le projet de budget pour 1991 confirme le désengagement de l'Etat quant aux problèmes de la famille... Les crédits inscrits dans ce projet de budget, pour la famille, atteignent globalement 210,8 millions de francs, soit moins 1,36 p. 100 par rapport à l'exercice précédent. »

J'ai le regret de dire que 210 millions de francs, c'est le tiers des crédits inscrits dans le budget de la culture pour l'Opéra de Paris et l'Opéra de la Bastille. Quand on analyse ce budget, on fait des constatations consternantes.

Madame, messieurs les ministres, vous êtes certainement, en tant que citoyens, avec la culture qui est la vôtre, intimement convaincus que la famille et la natalité sont des éléments fondamentaux du présent et de l'avenir d'un pays.

Notre collègue M. Oudin a détaillé, de manière précise, les chiffres concernant l'évolution de la population et du taux de fécondité depuis 1950, et nous devons situer notre réflexion dans une longue perspective.

Si le taux de fécondité ne s'améliore pas, les problèmes que nous connaissons, notamment en ce qui concerne le financement du régime vieillesse, ne cesseront de s'aggraver et le dynamisme économique français s'en trouvera pénalisé dans la compétition internationale.

M. Paul Souffrin. Alors, encore un effort !

M. Emmanuel Hamel. Pourquoi, devant un objectif aussi fondamental, la politique conduite est-elle, hélas ! aussi insuffisante ?

Je ne reprendrai pas les analyses de nos collègues, mais je me ferai l'écho - c'est mon rôle - des préoccupations qui, aujourd'hui même, s'exprimaient à la réunion de la fédération des familles du Rhône, qui était honorée de la présence d'un membre du Conseil économique et social, président national de cette fédération dont vous connaissez la mesure.

Je crois devoir vous rapporter les propos que j'ai entendus cet après-midi - cela explique que je n'aie pu assister au débat - pour que vous mesuriez l'inquiétude qu'éprouvent les militants familiaux pour l'avenir de la France en raison de l'absence de réponse aux questions qu'ils posent avec insistance et sans égoïsme.

Compte tenu de la hausse des prix et du taux d'inflation - ai-je entendu dire - le pouvoir d'achat des prestations familiales est incontestablement en baisse. Ainsi, pour 1989 et 1990, la perte de pouvoir d'achat atteint au minimum 3 p. 100. Cette tendance va-t-elle se poursuivre ?

La C.S.G. sera censée être affectée au financement des allocations familiales. De ce fait, n'y a-t-il pas un risque d'intensification du freinage que connaît la politique familiale de par les réactions psychologiques que pourrait susciter, dans l'ensemble de l'opinion, le lien entre la cotisation et le financement des prestations familiales ?

Quand sera promulgué un statut social de la mère de famille ?

Ce sont là des éléments psychologiques, mais vous en savez l'importance, madame le secrétaire d'Etat.

Ainsi, à l'occasion du dernier recensement, par exemple, un certain nombre de mères de famille qui souhaitaient exprimer leur qualité - elle constitue, dans une certaine mesure, une occupation à plein temps - n'ont pas eu la possibilité d'écrire en face de la profession : « mère de famille ». Nombre d'entre elles en ont été psychologiquement blessées.

Quand donc sera, enfin, élaboré ce statut social de la mère de famille, qui constituerait un élément concret permettant, dans la vie courante, à la famille d'être mieux respectée.

M. Hubert Martin a évoqué les problèmes posés aux handicapés, notamment aux alentours de la gare de Metz. Eh bien, à la gare de Lyon, par exemple, on est souvent stupéfait de constater que les femmes enceintes n'osent même pas faire valoir leur priorité. Elles n'osent même pas se glisser dans les longues files d'attente tant elles craignent d'être brutalisées. Voilà des faits qui, incontestablement, prouvent à quel point le respect dû à la femme dans notre société n'est pas ce qu'il devrait être.

Fréquemment, lorsque l'on se trouve dans un service administratif, on constate que les mères de famille ou les jeunes femmes enceintes n'osent pas faire valoir leur état pour accéder en priorité au guichet. Ne serait-il pas possible d'envoyer aux préfets des directives pour que ces principes soient respectés ?

En 1987, grâce à l'aménagement de la décote, deux millions de familles ont été exonérées de l'impôt sur le revenu. Quelle mesure fiscale envisage le Gouvernement afin de mieux tenir compte des charges entraînées par l'éducation des enfants ?

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Aucune !

M. Emmanuel Hamel. De 1988 à 1990, 12 milliards de francs de cotisations ont été - excusez-moi, madame, messieurs les ministres, mais le mot que je vais employer est désagréable à entendre pour des personnes qui ont l'honneur d'assumer des responsabilités gouvernementales - 12 mil-

liards de francs de cotisations, dis-je, ont été « détournés » de la branche famille. Or ils auraient permis d'améliorer le niveau des prestations familiales.

Combien de temps ces détournements vont-ils se poursuivre ? Pourquoi les excédents de la branche famille, que notre rapporteur spécial évaluait à 12,5 milliards de francs pour les années 1988 à 1990, n'ont-ils pas été affectés - ou n'ont-ils été affectés que dans une proportion si faible - au financement des plans en faveur de la famille et au progrès des prestations sociales ?

Le coût des mesures nouvelles décidées pour les familles en 1990 est évalué à 503 millions de francs, alors que l'excédent de la branche famille dépassera 4 milliards de francs ; ce même coût pour 1991 est estimé à 980 millions de francs, alors que l'excédent de la branche famille est estimé, pour l'an prochain - toutes choses égales par ailleurs - à plus de 9 milliards de francs. Combien de temps ces détournements vont-ils se poursuivre ?

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Tant que le Gouvernement sera là !

M. Emmanuel Hamel. Enfin, on a également craint, à Lyon, que, dans les perspectives de la politique européenne, la politique familiale française ne soit lésée.

Si elle est insuffisante pour promouvoir un taux de fécondité permettant le renouvellement des générations, notre politique familiale est, par certains de ses aspects, plus active que celle que mènent de nombreux autres Etats de la Communauté économique européenne. Dans ces conditions, l'harmonisation sociale européenne ne risque-t-elle pas de se traduire, à terme, par une diminution ou un freinage de la politique en faveur des familles en France ?

Monsieur le ministre, je sais bien qu'il est difficile d'assurer, dans l'environnement international et dans la conjoncture économique que nous connaissons, des arbitrages plus actifs en faveur de la famille. Mais gouverner c'est choisir. Or il y a des possibilités. Quand témoignerez-vous, par vos déclarations - et plus encore par votre action - que vous assumez, dans l'intérêt de la France, cette responsabilité qui consiste à exiger du gouvernement auquel vous appartenez le lancement d'une véritable politique de la famille, d'une politique qui donne à notre pays les chances qu'il est en droit d'attendre, d'une politique à la mesure des problèmes qui se posent à tant de familles françaises ? (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Claude Huriet. Monsieur le président, messieurs les ministres, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le budget de la France s'élève à 1 293 milliards de francs ; le budget social de la nation, à 1 600 milliards de francs.

L'un mobilise le Parlement durant soixante jours, soit près de 500 heures ; l'autre est censé ne faire l'objet d'aucun débat et échappe au contrôle de la représentation nationale, alors qu'il est de plus en plus largement financé par l'impôt.

Aussi, quoi que l'on puisse penser de la contribution sociale généralisée, on doit apprécier l'engagement du Gouvernement - qui figure à l'article 99 bis - d'ouvrir un débat annuel au Parlement sur l'évolution des comptes des différents régimes de protection et d'aide sociale.

En l'état actuel, un tel débat ne peut se dérouler. Et c'est seulement à l'occasion de la discussion de votre projet de budget, monsieur le ministre, que nous pouvons faire connaître nos préoccupations, les confronter aux priorités du Gouvernement et évaluer les moyens que vous mettez en place en termes budgétaires.

Les priorités du Gouvernement en matière de santé concernent la lutte contre le sida, le développement des actions de santé publique et le renforcement des structures de lutte contre la toxicomanie.

Parlons du sida.

Si la progression des crédits semble refléter la priorité que vous affichez, je souhaite attirer une nouvelle fois votre attention, monsieur le ministre, sur le sort des hémophiles et des transfusés contaminés par le virus : 200 transfusés, 1 200 hémophiles environ sont séropositifs. Leur sort a d'ailleurs été évoqué par notre excellent rapporteur pour avis, M. Louis Boyer.

Il est vrai que les réponses à apporter à des situations toujours dramatiques peuvent quelque peu différer. Mais il est vrai aussi que le système d'indemnisation actuellement mis en place pour les hémophiles est tout à fait insatisfaisant.

Le fonds public - 26 millions de francs en 1989, 14 millions de francs en 1990 - permet d'attribuer en moyenne 98 218 francs par dossier aux hémophiles atteints d'un sida avéré ou aux ayants droit des personnes décédées avant la mise en place du fonds.

Le fonds privé - 170 millions de francs destinés aux séropositifs, aux malades et, rétroactivement, aux conjoints contaminés par voie sexuelle et aux familles des défunts - est réparti à raison de 100 000 francs au maximum pour les ayants droit en cas de décès, à condition que les bénéficiaires s'engagent à renoncer à toute action ultérieure en justice. A ce jour, 122 millions de francs ont été répartis.

Monsieur le ministre, de telles réponses sont insuffisantes, inadaptées et profondément choquantes, dans la mesure où l'Etat se désengage des responsabilités qui lui incombent, allant même jusqu'à retarder ou entraver les procédures actuellement mises en place : retard de quatre mois pour les réponses aux requêtes gracieuses, absence de représentant de votre ministère à des réunions d'expertise auxquelles il est convoqué.

C'est d'autant plus inadmissible qu'en la matière il a pêché, voilà quelques années, par une mauvaise appréciation du risque de contamination transfusionnelle et, plus gravement encore, par un retard inexplicable dans la mise en œuvre des mesures préventives.

Interpellé par un article paru dans le *Quotidien du médecin*, le 4 mai 1983, un de vos prédécesseurs écrivait, en juin de la même année, que « la transmission par le sang a pu être suspectée mais non établie et que le risque du sida en France semblait minime ». Je ne lui en fais pas grief, monsieur le ministre, car, à l'époque, les autorités médicales les plus éminentes s'interrogeaient sur la réalité du risque. Mais attendez la suite de mon propos !

Le 16 janvier 1985, une circulaire de votre ministère mentionnait que « les incertitudes sur l'éventuelle transmission du virus par la transfusion sanguine étaient partiellement levées ».

Alors que la commercialisation de produits sanguins chauffés avait débuté à l'étranger en octobre 1984, il a fallu attendre le 23 juillet 1985 pour qu'un arrêté dispose que des produits - que l'on savait à l'époque contaminants - « ne seraient plus pris en charge par les organismes d'assurance maladie lorsqu'ils auraient été prescrits après le 1^{er} octobre 1985 ».

Ainsi, on cesse le remboursement mais on n'impose pas la destruction des stocks, qui pourront donc être écoulés pendant une période d'un an. En apprenant de tels faits, devant une telle inconséquence, j'ai été scandalisé.

La responsabilité de l'Etat est engagée. A lui d'en tirer toutes les conséquences et - pourquoi pas ? - de donner son accord pour inscrire à l'ordre du jour du Parlement une proposition de loi que j'ai déposée voilà quelques semaines et qui vise à apporter à ces situations, certes peu nombreuses mais dramatiques, la réponse qui convient.

Même si la vocation de l'école nationale de la santé publique dépasse le développement des actions de santé publique, deuxième priorité du Gouvernement, je souhaite vous faire part des interrogations qui se manifestent quant à l'évolution de cette école depuis quelques années.

Est-il vrai que cette évolution vers une école « pratique et technique » justifie l'absence ou la rupture de tout lien avec l'université, interdisant par là même l'homologation des diplômés ?

Est-il vrai que la présentation d'un mémoire par les élèves directeurs d'hôpitaux est abolie et que la durée des études diminue ou va diminuer ?

Est-il vrai que le nombre d'étudiants étrangers, provenant en particulier des pays d'Afrique francophone, a connu, depuis quelques années, une baisse sensible ?

Si oui, quelles mesures sont envisagées pour que l'école nationale de Rennes garde son prestige, son rayonnement et son attractivité, alors que, vous le savez sans doute, la concurrence avec un autre centre universitaire européen - belge, pour être plus précis - se fait de plus en plus vive ?

Puis-je aussi rappeler à votre attention - comme je l'ai dit l'an dernier en pareille circonstance - le statut des pharmaciens inspecteurs, dont les missions augmentent alors que leur effectif diminue, compromettant ou compliquant, par exemple, la mise en place de la loi du 20 décembre 1988 sur les essais biomédicaux chez l'homme ?

Le récent arbitrage du Premier ministre, qui leur a été défavorable, les a consternés, d'autant qu'ils constituent le seul corps technique des services extérieurs de votre ministère à ne pas avoir obtenu satisfaction. J'ai saisi récemment le Premier ministre de ce dossier ; j'attends sa réponse et je sais pouvoir compter sur votre appui.

Même avec de bons directeurs, l'hôpital public risque de s'enfoncer dans des difficultés auxquelles la loi hospitalière que l'on nous annonce ne permettra pas de remédier.

C'est un véritable S.O.S. que je vous adresse, monsieur le ministre, après celui qu'à lancé le docteur Boyer.

Puis-je vous rappeler la conclusion de l'excellent rapport que notre collègue M. Charles Descours avait présenté au nom de la mission sénatoriale que j'avais eu l'honneur de présider : « Les propositions ont pour but de contribuer à atténuer le malaise réel, profond et persistant des personnels soignants non-médecins ; les mesures catégorielles prises jusqu'à présent n'ont pas été à la mesure de cet enjeu essentiel. C'est pourquoi les réformes à entreprendre doivent l'être en profondeur afin d'enrayer le phénomène de démotivation progressive des personnels... » ?

M. Paul Souffrin. Ce sont des lésés pour compte ! (*Souffrir.*)

M. Claude Huriet. Dix-huit mois plus tard, hélas ! ces conclusions restent d'actualité : la démotivation progressive se poursuit, le beau métier d'infirmière n'attire plus, les mesures ponctuelles que vous avez prises - et qui ne sont pas contestables - n'ont concerné ni la formation des personnels soignants ni les effectifs, et à peine les conditions de travail. En tout état de cause, elles n'ont pas « renversé la tendance » et la grande déprime continue.

Qu'avions-nous constaté dans le cadre de la mission sénatoriale de 1989 ? L'insuffisance globale des effectifs, avec de fortes disparités entre établissements et entre services ; l'insuffisance des personnels de remplacement ; l'existence de « postes gelés », postes budgétés et non pourvus, souvent pour rester dans les limites du budget global, ou du fait de difficultés de recrutement.

Dès lors, les chiffres concernant les infirmières, que vos services ont eu la courtoisie de me communiquer et qui portent sur la période 1984-1988, ne sont, hélas ! pas très significatifs.

Ils montrent, en tout cas, que la progression de 1,45 p. 100, soit 2 472 postes sur 173 000 en quatre ans, est sans commune mesure avec l'ampleur des besoins. Les difficultés rencontrées par certaines écoles d'infirmières - pas seulement celles de l'Assistance publique de Paris - pour assurer leur recrutement ajoutent à nos inquiétudes pour le présent et pour l'avenir.

Pour ce qui concerne les médecins des hôpitaux publics, la pénurie s'aggrave. L'enquête nationale effectuée l'an dernier révèle, au 1^{er} octobre 1989, 2 282 postes statutairement vacants, dont 733 effectivement vacants, soit 4,8 p. 100, la plupart hors C.H.U., et principalement en radiologie et en anesthésiologie-réanimation.

Permettez-moi de citer quelques extraits du rapport d'enquête : « Les difficultés portent d'abord sur les postes hors C.H.U. Sur 1 265 postes vacants, la répartition est la suivante : 272 en anesthésiologie, 265 en radiologie, 166 en gynécologie. » Et, plus loin : « 20 p. 100 des postes hors C.H.U. statutairement vacants sont assortis des fonctions de chef de service ». Un sur cinq ! Cette proportion affaiblit d'ores et déjà le « tissu hospitalier français », d'autant que nombre de postes sont vacants depuis plus de trois ans, ou pourvus « par un praticien non titré » !

Ces chiffres sont d'autant plus inquiétants que la conférence nationale des présidents de commissions médicales d'établissements des hôpitaux généraux a estimé récemment à 3 600 le nombre des créations nécessaires pour les cinq prochaines années, dont 1 400 dès 1991.

Ainsi, le nombre des postes vacants est important et des besoins nouveaux apparaissent.

S'interrogeant sur les raisons d'une désaffection qui met en péril l'institution, la conférence a retenu l'insuffisance des émoluments et la procédure de création de postes « archaïque, trop lente, trop aléatoire, qui s'apparente souvent à une loterie ».

La C.S.G. a déjà suscité de nombreuses interventions et mon collègue et ami M. Machet fera connaître la position du groupe de l'union centriste sur ce point.

Nous souscrivons aux critiques et aux réserves formulées par les rapporteurs et par le président de la commission des affaires sociales, tout en approuvant le principe général qui la régit.

Outre le fait que nous nous interrogeons sur la constitutionnalité du mode de recouvrement, je tiens à insister sur les points suivants.

Il n'est ni logique ni cohérent de proposer un nouveau mode de financement de notre système de protection sociale sans dévoiler le « grand dessein » du Gouvernement concernant la réorganisation, la modernisation d'un système qui n'est d'ores et déjà plus « le meilleur du monde ».

Il n'est ni logique ni cohérent de traiter des recettes sans dire grand-chose des dépenses et des moyens à mettre en œuvre pour en maîtriser la croissance - le grief vous en a déjà été fait. Se contenter d'affirmer, comme l'a fait le Premier ministre à l'Assemblée nationale, que « les comptes de l'assurance maladie seront équilibrés en 1991 » tient, à vrai dire, plus de l'incantation que de l'engagement d'une politique ! Parler de l'effort continu de maîtrise des coûts et rémunérations des biens et services de santé laisse à penser que seules des mesures coercitives sont envisagées, sans que les possibilités de maîtrise des dépenses qu'offre par exemple le développement de l'évaluation, des conférences de consensus, de la formation continue des médecins, de la lutte contre la pathologie iatrogène ou l'infection hospitalière, fassent l'objet d'une politique novatrice et dynamique.

Il n'est ni logique ni cohérent, mais plutôt démagogique - cela a été dit - de réduire les cotisations d'assurance vieillesse, compte tenu des perspectives financières et démographiques que nous connaissons.

Je ne peux terminer mon intervention sans évoquer deux autres motifs d'inquiétude pour les professions de santé et un pour les conseils généraux.

La politique - ou l'absence de politique - du médicament et la limitation du remboursement de certains médicaments est le premier motif d'inquiétude.

Les intentions du médiateur de la République visant à proposer une modification de la législation régissant la responsabilité médicale est le second. « L'enfer est pavé de bonnes intentions », et le renversement de la charge de la preuve en cette matière, tel que le suggère le médiateur, risque de se retourner contre le malade lui-même, le médecin étant amené à choisir entre deux méthodes thérapeutiques ; celle qui comporte peut-être le moins de risques ne donne pas pour autant le maximum de chances de guérison. Un tel choix doit faire appel exclusivement à la compétence et à la conscience du médecin.

Les crédits mis en place par l'Etat pour le R.M.I. connaissent une progression importante et c'est un motif d'inquiétude pour les conseils généraux.

On constate, depuis sa mise en place, les difficultés croissantes - elles ne sont pas d'ordre financier - auxquelles se heurte l'insertion. Cela donne à penser que la règle des 20 p. 100 à la charge des départements va entraîner des résultats incohérents. Ce n'est pas en mettant plus d'argent qu'on réduira le nombre des échecs de l'insertion. Les crédits mis en place par les départements risquent donc d'être au mieux inutilisés, au pire gaspillés.

Il serait temps que le Gouvernement engage une réflexion à ce propos, visant soit à modifier le ratio de 20 p. 100, soit à autoriser l'utilisation des crédits d'insertion à d'autres fins, telle l'aide aux exploitants agricoles en difficulté que certains départements prennent en charge sur les crédits d'insertion, alors que d'autres se le voient interdire.

La santé, la solidarité, la protection sociale sont, comme on le disait naguère pour l'hôpital, le reflet d'une civilisation. Pouvons-nous faire en sorte que les Français continuent de bénéficier d'un système qui réponde à leurs aspirations sans en faire pour autant des assistés ! Encore faut-il que leur soient présentés des objectifs clairs, des mesures cohérentes faisant apparaître les responsabilités de chacun.

Les objectifs ne sont pas clairement affichés ; la cohérence des mesures n'apparaît pas à l'évidence ; les responsabilités des différents partenaires ne sont pas mises au net. Ce ne sont pas des mesures ponctuelles qui permettront de répondre aux impératifs qui sont les nôtres.

Pour toutes ces raisons, monsieur le ministre, nous ne voterons pas votre projet de budget. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R. et de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Jean Puech. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, messieurs les ministres, mes chers collègues, la France a bâti au cours de ce siècle une politique sociale dont les principes fondamentaux peuvent constituer des références dans la construction de l'Europe sociale, références qu'il faut sauvegarder vis-à-vis de nos voisins.

La France, cependant, est confrontée, comme tous les pays occidentaux, à un certain nombre de défis sociaux nouveaux qui, s'ils ne sont pas relevés, menacent la cohésion et la vie même de notre société : défi de vieillissement démographique, défi de la natalité, défi de la violence, défi de la pauvreté marginale mais extrême, défi de la drogue et défi du laxisme exacerbé des mœurs.

La politique sociale est maintenant l'affaire de plusieurs acteurs, l'Etat, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux à travers les organismes de sécurité sociale, les associations... La décentralisation a introduit une nouvelle règle du jeu. La conduite de la politique sociale est de plus en plus un travail d'équipe, mais travail d'équipe ne veut pas dire confusion ou dilution des responsabilités. Bien au contraire ! Or l'ampleur des problèmes posés amène peut-être parfois les acteurs de la politique sociale à se défaire de leurs responsabilités sur tel ou tel autre partenaire.

Vous le savez, monsieur le ministre, nos collectivités, notamment les départements, ont à ce sujet, face au comportement de l'Etat, bien des interrogations, des inquiétudes. J'en exprimerai un certain nombre. Je souhaite vivement que nous puissions ensemble, au besoin en faisant appel à de véritables instances arbitrales, dresser un état des lieux dans le seul objectif d'assurer ensuite une meilleure efficacité du service rendu à nos concitoyens.

Il faut arrêter en tout état de cause les débuts de polémique que nous voyons se développer, en particulier à propos de la mise en œuvre du R.M.I. et d'autres politiques sociales.

Mon propos s'attachera d'abord à la politique familiale, la famille étant le lieu d'articulation des différentes politiques puisqu'elle est amenée à jouer un rôle déterminant comme le premier espace d'exercice de la solidarité, qu'il s'agisse de la petite enfance, des personnes handicapées ou des personnes âgées.

Le rapport du Credoc « Accueil de la petite enfance et activité féminine » est venu apporter des éléments de réflexion déterminants sur l'attente des familles concernant l'aide et la protection de la petite enfance.

S'il importe de maintenir l'effort de développement des modes d'accueils collectifs, qu'il s'agisse des crèches collectives ou familiales, il est essentiel de développer également l'aide aux modes de garde individuelle de la petite enfance, comme l'a fait la loi du 6 juillet dernier réformant et majorant sensiblement la prestation spéciale assistante maternelle, la P.S.A.M. Mais, ces aides n'étant accordées qu'à un tiers des enfants accueillis, il conviendrait, dans un souci d'équité et de transparence du dispositif d'aide aux familles, d'élargir le champ d'application de l'allocation parentale d'éducation.

Il serait alors enfin possible de travailler à la complémentarité et à la cohérence entre les prestations directes et indirectes versées par les caisses d'allocations familiales, mais aussi par les différentes collectivités locales intéressées et concernées par la petite enfance, qu'il s'agisse des communes ou des départements.

Aider de manière au moins équivalente l'accueil familial est non seulement une politique à promouvoir dans l'intérêt des enfants, mais sans doute, à terme, source d'économies pour notre pays.

A ce propos, je me permets d'attirer votre attention sur les conséquences pour nos collectivités des dispositions de la loi du 6 juillet dernier modifiant la protection sociale des assistantes maternelles, et ce, il faut le dire, sans véritable concertation.

Ces dispositions qui prévoient des cotisations sociales assises sur le salaire réel des assistantes maternelles - au lieu d'un forfait - vont accroître les charges des budgets correspondants de 1 à 2 p. 100 en 1991 selon les départements et alimenter les ressources de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale de plus de 400 millions de francs.

Ce nouveau prélèvement rend indispensable la mise en place de mécanismes de compensation par l'Etat, dans l'attente d'un examen approfondi de la situation de cette catégorie de personnel, examen auquel nous sommes disposés.

Concernant la délinquance, les incertitudes sur la volonté du ministère de la justice de continuer à prendre en charge les jeunes délinquants avec ses services de protection judiciaire de la jeunesse, aux effectifs toujours très insuffisants, font peser une grave menace sur les services des départements qui sont déjà souvent mis à contribution du fait de la compétence conjointe de l'Etat et des départements en la matière.

Par ailleurs, certaines innovations jurisprudentielles récentes portant atteinte à l'exercice des responsabilités de gestion confiées aux conseils généraux - je pense à la décision de la Cour de cassation accordant la possibilité au juge d'imposer au département le lieu du placement - préoccupent les responsables départementaux qui rencontrent des difficultés pour assurer, au meilleur prix, à chaque enfant, la prise en charge la plus adaptée.

Si je me félicite, en revanche, de l'initiative prise cette année par le Gouvernement de consacrer l'une des premières évaluations des politiques publiques au dispositif de protection et d'insertion des jeunes, je voudrais formuler ici le souhait que les représentants des collectivités locales concernées soient étroitement et formellement associés à la conception comme au pilotage de cette étude qui doit contribuer à apporter des pistes de travail pour répondre aux difficultés et aux violences constatées dans nos villes ces derniers mois.

Je dirai quelques mots sur le revenu minimum d'insertion. Bien que les crédits d'Etat inscrits au R.M.I. ne figurent pas au budget du ministère des affaires sociales et de la solidarité, mais aux services communs, ce dispositif n'est pas sans incidence puisque les dotations allouées à la lutte contre la pauvreté sont diminuées de 40 p. 100, alors que les crédits relatifs au R.M.I. augmentent de 20 p. 100.

On peut considérer que ces chiffres témoignent de la volonté du Gouvernement de poursuivre son effort dans ce domaine en complémentarité et avec l'action des départements ; cela permet aujourd'hui à un tiers des 500 000 allocataires du R.M.I. de bénéficier de contrats d'insertion.

Les départements ont aussi consacré plus de 1 milliard de francs aux dépenses directes d'insertion, en plus de la mobilisation de leurs services, pour l'accompagnement des bénéficiaires de ce dispositif qui touche les plus démunis de nos concitoyens.

J'insisterai sur la difficulté et la lourdeur de la tâche qui a été confiée aux départements : l'insertion sociale et professionnelle d'adultes qui ont rompu, parfois depuis plusieurs années, avec le monde du travail, constitue un défi qu'il n'est pas possible de relever en quelques mois.

J'espère, à cet égard, que le travail de la commission d'évaluation du R.M.I. contribuera à mettre en valeur la complexité des enjeux et des obstacles rencontrés dans une telle démarche, évitant ainsi au ministre des affaires sociales de porter des jugements trop rapides sur la détermination des collectivités locales à remplir cette mission d'intérêt national.

La mise en place du R.M.I. est aussi à l'origine de la baisse de 40 p. 100 des dotations allouées par l'Etat à la lutte contre la pauvreté. Il m'apparaît nécessaire de rappeler, comme l'ont déjà fait d'autres parlementaires, que le R.M.I. ne saurait être considéré comme l'instrument à tout faire de la lutte contre la pauvreté.

Je crains qu'une nouvelle fois ces décisions n'accroissent la pression exercée sur les collectivités locales pour prendre le relais d'actions jusqu'ici assurées par l'Etat.

C'est déjà ce que nous avons pu constater à l'occasion de la mise en place de « chargés de mission à l'A.N.P.E. » auprès des commissions locales d'insertion dont une circulaire prévoyait que le financement devait être assuré à 50 p. 100 par les conseils généraux.

Je terminerai, sur ce point, en souhaitant que l'indispensable collaboration entre tous les partenaires de l'action sociale qui concourent à l'insertion soit encore approfondie en 1991 dans le respect de l'identité, des missions et de la responsabilité de chacun. Ce souci de concertation, dans le domaine du R.M.I., me conduit à élargir mon propos aux autres secteurs de l'action sociale.

Si les départements ne peuvent que souscrire à la volonté de l'Etat de s'attaquer à la racine des problèmes de développement social urbain avec sa politique de la ville, je voudrais rappeler qu'une telle action, pour aboutir, exige une mobilisation de l'ensemble des partenaires sur des bases claires et contractualisées, dans un souci de reconnaissance des contraintes et des objectifs de chacun.

Sur la politique menée au profit des handicapés, l'effort gouvernemental consenti, depuis deux ans, mérite d'être souligné, ce que je fais ici.

Il importe que cet effort soit poursuivi au cours des prochaines années, de telle manière que les politiques menées activement par les conseils généraux pour accroître les capacités des « foyers de vie » puissent se poursuivre sans susciter la crainte d'un transfert de population au détriment des finances départementales.

A cet égard, l'aboutissement de la réforme de la composition des Cotorep, comme celle des commissions régionales et nationales techniques, constituerait un gage de la volonté du Gouvernement de créer les conditions d'une régulation incontournable de la prise en charge des handicaps.

Je souhaite, d'une manière générale, que la concertation engagée sur ces problèmes soit prolongée avec les associations gestionnaires, les associations de parents ou d'handicapés, comme avec les conseils généraux. Il sera alors possible de rechercher ensemble des solutions pour compléter la couverture des besoins sur des bases équilibrées, sans recourir à des expédients du type de ceux qu'a introduits ce que l'on appelle « l'amendement Creton », qui n'apportent pas de véritable réponse au défi qui nous est lancé dans ce domaine.

J'insisterai aujourd'hui sur le problème des personnes âgées, qui est devenu le dossier politique le plus important du moment.

Il faut insister, à cet égard, sur l'explosion des dépenses de soins qu'entraîne le vieillissement de la population et, d'ores et déjà, nous savons que les personnes âgées de plus de quatre-vingts ans, qui représentent 3,5 p. 100 de la population, suscitent 11 p. 100 de la dépense médicale. On comprend ainsi mieux les différentes tentatives de ces derniers mois pour faire partager cette charge.

C'est dans ce contexte que les lois de décentralisation ont confié aux départements l'essentiel des compétences en matière d'action sociale auprès des personnes âgées et que se pose, de manière permanente, le problème de la délimitation entre le sanitaire, pris en charge par l'assurance maladie, et le social, dont le coût est réparti entre la personne âgée elle-même, sa famille, à travers l'obligation alimentaire, et la collectivité, qu'elle soit départementale ou communale, par le biais de l'aide sociale.

Les départements sont confrontés à deux problèmes d'actualité : celui de la double tarification, d'une part, et celui des conditions du versement de l'allocation compensatrice pour tierce personne, d'autre part.

Concernant l'allocation compensatrice, la circulaire de la direction de l'action sociale du 25 mai 1990, relative au versement de l'allocation compensatrice aux personnes âgées vivant en centre de long séjour, rappelle le droit des personnes âgées handicapées à percevoir l'allocation compensatrice en établissement, quel que soit le statut de ce dernier.

Cette prise de position n'a pas manqué de provoquer une demande immédiate d'un très grand nombre d'allocations, entraînant de ce fait une croissance considérable des dépenses départementales en la matière, alors que, selon le texte cette allocation ne peut être maintenue que si son bénéficiaire justifie qu'il a effectivement recours à l'aide d'une tierce personne.

Il ne s'agit donc pas d'une prestation d'aide sociale ; décidée par la Cotorep, elle s'impose au département. En conséquence, elle ne relève pas de la compétence des commissions cantonales d'admission à l'aide sociale et il n'y a pas d'obligation alimentaire ni de récupération sur succession ni d'inscription d'hypothèque.

Cela conduit les personnes âgées à préférer percevoir l'allocation compensatrice plutôt que de bénéficier de l'aide sociale, et ce pour payer leur hébergement en établissement.

Ainsi, la volonté du législateur, est, à mon sens, détournée. Alors, qu'il s'agissait initialement d'aider la personne handicapée, notamment en favorisant son maintien à domicile, on constate aujourd'hui que dans 80 p. 100 des cas, elle est versée à des personnes âgées, non pas pour rémunérer une tierce personne, mais pour payer l'hébergement ou constituer un complément de revenus pour la famille.

Cette allocation est attribuée par la Cotorep. Or, faut-il rappeler que la Cotorep est la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel ? Au-delà de quatre-vingts ans, je ne pense pas qu'il y ait lieu de parler encore de reclassement professionnel...

En ce qui concerne la double tarification, le 5 avril dernier, le Gouvernement a publié un décret relatif aux unités et centres de long séjour, qui vient résoudre de manière originale les tensions qui apparaissent dans de nombreux départements à l'occasion de la double tarification des services de long séjour pour personnes âgées.

Avec ces nouveaux textes, les départements ne disposent plus d'aucune marge de négociation et se voient imposer purement et simplement par l'Etat des dépenses dont une partie sont des dépenses de soins et relèvent donc des organismes d'assurance maladie.

Une telle conception des relations entre l'Etat et les collectivités locales constitue un handicap difficile à surmonter si l'on veut créer les conditions d'un véritable dialogue au plan local.

Au plan national, les présidents de conseils généraux souhaiteraient également qu'une discussion puisse s'instaurer avec vos services, monsieur le ministre, pour la fixation des forfaits soins, ou peut-être même, comme certains l'ont proposé, d'un forfait d'hébergement qui comporte *a priori* plus d'éléments stables.

C'est pourquoi les départements souhaitent participer à une nouvelle conception de la politique des personnes âgées, qui doit, d'une part, être adaptée à leur perte progressive d'autonomie et, d'autre part, répondre à leurs besoins et à leurs attentes véritables.

Les formules d'hébergement doivent également être diversifiées et assouplies, de manière à permettre le développement de formes d'accueil provisoire moins lourdes, pour éviter la perte d'autonomie évidente qu'entraîne l'hébergement de long séjour.

La mise en œuvre de ces principes exige une définition et une prise en compte spécifiques de la dépendance, qui doit être distinguée aussi bien de l'hébergement que des soins infirmiers et médicaux, destinés à fournir des soins d'hygiène et une assistance dans la vie courante.

Il faudrait envisager la création d'une allocation « dépendance » relevant de l'aide sociale, bien distincte de l'allocation compensatrice. Elle serait versée, soit à l'établissement, soit à la personne, permettant ainsi de recréer les conditions d'une cohérence entre les différents types d'aides, que celles-ci soient directes et indirectes.

Enfin, dans le même souci d'équité, l'institution d'un fonds national de la dépendance financé par l'Etat, les caisses et les départements, deviendrait l'instrument de la solidarité nationale entre les départements, dont la situation au regard du vieillissement de la population est trop inégale.

Dans cette perspective, les collectivités locales demandent à participer activement au groupe de travail du commissariat au Plan, dont le Gouvernement vient de décider la création.

En conclusion, je formulerai trois souhaits.

En premier lieu, je pense que la réflexion engagée sur quelques dossiers lourds - délinquance, handicapés, dépendance - ne doit pas empêcher d'arrêter un certain nombre de mesures concrètes destinées à remédier immédiatement à certaines des dérives constatées. Il s'agit, par exemple, de la réorientation des efforts en faveur de la petite enfance, de la réforme des Cotorep, de l'allocation compensatrice, des modalités de la double tarification.

En outre, je souhaite une meilleure « lisibilité » des multiples dispositifs mis en œuvre par l'Etat, et ce, dès lors qu'est identifié un nouveau problème social, logement, impayés, surendettement, aides aux jeunes de plus de vingt-cinq ans, de moins de vingt-cinq ans ; ces problèmes ont engendré missions locales, développement social des quar-

tiers, contrat de ville, convention de quartier, et autres comités qui s'enchevêtrent au point que l'on a le sentiment que plus personne ne maîtrise quoi que ce soit.

Sans contester la légitimité du souci du Gouvernement de mettre en œuvre des politiques intégrées, il m'apparaît indispensable de préserver un minimum de clarté et de transparence dans la définition des responsabilités des uns et des autres.

Telle est la raison pour laquelle je pense nécessaire que l'on ouvre, parallèlement, le débat sur des modifications de frontières par une révision des dispositions de la loi du 22 juillet 1983.

J'y suis personnellement favorable.

Enfin, monsieur le ministre, tout en ayant bien conscience que vous n'êtes pas seul en charge de ce dossier, j'estime qu'il n'est plus possible de laisser nos travailleurs sociaux, qui relèvent désormais de la fonction publique territoriale, dans une telle incertitude, en laissant se développer des distorsions graves de traitement, conséquences des « accords Durafour ».

Paradoxalement, les collectivités ne peuvent, par ailleurs, continuer à accepter d'être perpétuellement mises devant le fait accompli par l'Etat. En tout état de cause, les élus ne sauraient accepter aux yeux de l'opinion et des organisations syndicales d'être les boucs émissaires responsables d'une situation de plus en plus grave, je dirai même explosive.

Les travailleurs sociaux, dont le dévouement et la motivation sont incontestables, méritent mieux que cela, car ce sont eux qui, avec nous, relèveront les défis auxquels nous sommes confrontés.

Je compte, monsieur le ministre, sur votre appui pour faire avancer ce dossier.

Tels sont, messieurs les ministres, madame le secrétaire d'Etat, les messages que je souhaitais délivrer à cette tribune. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R. et de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

M. Jacques Machet. Monsieur le président, messieurs les ministres, madame le secrétaire d'Etat, le Gouvernement, en proposant une contribution sociale généralisée, rebaptisée depuis son adoption par l'Assemblée nationale « contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement », est, en réalité, animé d'un excellent sentiment : il s'agit de rendre le prélèvement social plus juste et plus efficace en créant une nouvelle contribution, dont l'assiette serait beaucoup plus large que celle des cotisations actuelles dans la mesure où elle comprendrait, outre les revenus d'activité, les revenus du capital et, pour une grande part, les revenus de remplacement.

Le taux unique proposé - qui serait, pour l'instant, limité à 1,1 p. 100 - donnerait à cette contribution un caractère proportionnel alors que la non-déductibilité de l'impôt sur le revenu introduirait dans le dispositif une certaine progressivité.

Il est vrai que de nombreux responsables politiques, économiques, sociaux et syndicaux, se sont depuis longtemps déclarés favorables à l'institution d'une telle contribution, seule susceptible de corriger le caractère injuste des modalités de financement de la protection sociale, dont la charge pèse de manière excessive sur les revenus salariaux, notamment sur les bas et moyens salaires.

Cependant, tous ont également mis l'accent sur le caractère inéluctable d'une réforme d'ensemble du système d'assurance vieillesse et d'assurance maladie, qui imposera de mettre en œuvre une politique appropriée à moyen et à long terme.

Les propositions formulées par le Gouvernement correspondent-elles au souhait ainsi unanimement exprimé ? Je crains, hélas ! que non.

D'abord, comme viennent de le souligner d'autres intervenants à cette tribune, le problème semble avoir été pris quelque peu à l'envers.

En effet, plutôt que de dépenser beaucoup de temps et d'énergie à créer une nouvelle contribution, donc une nouvelle recette, n'eût-il pas été plus judicieux de s'attaquer, en tout premier lieu, aux dépenses, notamment d'assurance maladie, qui croissent de manière rapide, et de présenter au Parlement un plan cohérent, visant à répondre aux légitimes inquiétudes qu'inspire l'avenir de nos régimes d'assurance vieillesse ?

Au lieu de cela, vous nous proposez une nouvelle contribution, qui ressemble étrangement à un outil de redistribution des revenus. Nous sommes, certes, favorables à une réforme de l'édifice fiscal français, notamment pour préparer notre pays à l'échéance européenne inéluctable, qui doit passer par un rééquilibrage entre fiscalité indirecte et fiscalité directe. Faut-il, pour autant, ajouter à l'impôt sur le revenu des personnes physiques, et à la taxe départementale sur le revenu, un troisième impôt, également sur le revenu mais qui ne veut pas dire son nom ?

Il faut souligner, en effet, que cette contribution engendrera une augmentation des recettes fiscales de l'Etat au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques du fait de la non-déductibilité des revenus imposables, qui introduit un élément de progressivité, et donc des recettes supplémentaires, les estimations variant entre 3 et 5 milliards de francs.

Cette contribution ne s'accompagne par ailleurs d'aucune mesure de réduction des charges des entreprises alors que ces dernières financent, pour l'essentiel, la branche famille notamment, dont les excédents servent à combler les déficits des autres branches et alors que la politique familiale de notre pays nous paraît tout à fait perfectible.

Permettez-moi, messieurs les ministres, madame le secrétaire d'Etat, de vous faire part de mon sentiment sur la politique familiale de ce projet de budget.

Madame Dorlhac, connaissant votre travail, que je salue, je voudrais vous aider et vous affirmer que j'aimerais vous voir à la tête d'un grand ministère de la famille. Messieurs les ministres, mes chers collègues, la politique familiale n'occupe pas la place qu'elle mérite dans ce ministère.

Est-il mot plus noble que le mot « famille » ? Vivre en famille, dans cette cellule de base de la société, c'est bien de là que dépend la vie de tout être humain.

Dans notre société de consommation, la publicité ne se trompe pas. Pour faire vendre des produits, elle a souvent recours à la « photo de famille », au sourire des enfants en compagnie de leurs parents.

Un message du partage et du respect de l'autre. C'est cela la famille !

La semaine dernière, lors de l'émission *La Marche du siècle*, Mme Georgina Dufoix, que vous connaissez tous bien et que j'estime, déclarait, très simplement mais avec beaucoup de conviction : « Je dois transmettre que j'aime la vie. »

Fidèle à ce que j'ai reçu, je dois, moi aussi, transmettre que j'aime la vie. Nous pouvons toutes et tous méditer cette affirmation et la faire nôtre. C'est tout un programme !

Sénateur du milieu rural - c'est une chance pour moi, je le reconnais - et comme notre collègue M. Hamel, au nom des associations familiales rurales, dans lesquelles j'ai milité tant d'années - ce fut la meilleure des écoles - je vous demande une politique familiale globale, c'est-à-dire un ensemble cohérent, intégré et coordonné de mesures sectorielles en matière de prestations, de fiscalité, d'éducation, de logement, de culture, etc.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Jacques Machet. Oui, une politique familiale nécessairement interministérielle doit concerner tous les Français et les Françaises, les jeunes et les moins jeunes, à toutes les étapes de leur vie.

Messieurs les ministres, madame le secrétaire d'Etat, la prochaine conférence annuelle de la famille pourrait jeter les bases d'un vaste programme, d'un programme à la mesure de l'enjeu dont dépend l'essentiel de tous les problèmes actuels de notre société.

C'est la meilleure prévention, et nous avons tous notre responsabilité. Mais le gouvernail, en cette époque, c'est vous qui le tenez, monsieur le ministre. Vous devez donc prendre les décisions qui s'imposent et je ne les trouve pas dans ce projet de budget.

Je voudrais vous poser une autre question, en marge de la C.S.G., mais elle me tient à cœur et notre collègue M. Jean Puech en a parlé tout à l'heure.

Parlant du R.M.I. et de l'insertion, nous avons, voilà quelques jours, jusqu'à cinq heures et demie du matin, avec votre collègue M. Mermaz, ministre de l'agriculture et de la forêt, rappelé que 13 000 agriculteurs n'étaient pas couverts sur le plan social.

Serait-il possible de profiter de ce chapitre nouveau pour aider les agriculteurs à rester sur leurs terres ? Ainsi, ils ne seraient pas demain des chômeurs, eux qui sont les meilleurs aménageurs du territoire.

Cette contribution est également une cause supplémentaire de perte de pouvoir d'achat pour les salariés et pour les retraités.

Les salariés, qu'ils soient du secteur public ou du secteur privé, connaissent depuis quelques années ce que les pouvoirs publics appellent « le maintien de leur pouvoir d'achat en masse », ce qui entraîne en réalité, pour la plupart d'entre eux, une diminution du pouvoir d'achat en niveau.

Si certains d'entre eux seront effectivement avantagés - tout au moins la première année - par l'institution de cette contribution, tous ont le sentiment que le taux de 1,1 p. 100 ne pourra que progresser au fil des années, et que, dans ces conditions, ils seront inéluctablement perdants.

S'agissant des retraités, 55 p. 100 d'entre eux perdront, dès la première année, 0,8 p. 100 de leur pouvoir d'achat. Qu'en sera-t-il les années suivantes ?

Les demandeurs d'emploi, eux aussi, seront perdants ; 8 p. 100 des chômeurs imposables et, en réalité, 12 p. 100 des chômeurs indemnisés paieront plus.

Les non-salariés seront également pénalisés et ils financent désormais le régime général de retraite des salariés par l'intermédiaire de cette nouvelle contribution.

Pour ce qui est du personnel d'encadrement, le Gouvernement prétend que cette réforme profitera à 83 p. 100 des salariés du régime général. C'est, hélas ! inexact, car ce raisonnement a été effectué avant impôt. En réalité, ce ne sont pas 17 p. 100 des salariés du régime général qui paieront plus, mais près d'un quart. Parmi ceux-ci figurent les cadres moyens et supérieurs, qui supportent, d'ores et déjà, l'essentiel du poids de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

L'institution de cette nouvelle contribution risque d'être particulièrement démotivante et, à cet égard, prenons garde que, du fait de l'ouverture des frontières, nous n'assistions désormais à une délocalisation de la matière grise française en direction de pays voisins plus accueillants.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Jacques Machet. J'ajoute que cette contribution pose un certain nombre de problèmes de constitutionnalité qui ont déjà été évoqués par notre collègue M. Claude Huriet. Cette mesure a-t-elle bien sa place en seconde partie du projet de loi de finances pour 1991 alors qu'il s'agit d'une recette nouvelle ? Son recouvrement peut-il être confié aux U.R.S.S.A.F. ou à des employeurs ? Son assiette ne constitue-t-elle pas une rupture du principe d'égalité des citoyens devant l'impôt entre salariés et non-salariés, entre actifs et non-actifs ?

Enfin, comme je l'évoquais tout à l'heure, cette contribution laisse tels quels les déficits structurels des branches vieillesse et maladie alors que ces deux branches du régime général connaîtront, pour les années 1990 et 1991, un déficit cumulé de 42,8 milliards de francs.

La maîtrise des coûts, tant en médecine hospitalière qu'en médecine ambulatoire, la politique du médicament et la gestion des personnels prescripteurs ne sont apparemment pas encore ébauchées.

Il en est de même pour la branche vieillesse, pour laquelle la parution d'un Livre blanc sur l'avenir des différents régimes de retraite, qui aurait dû intervenir avant la fin de cette année, a été repoussée au printemps prochain.

La branche famille, comme je le soulignais tout à l'heure, continue à combler les déficits budgétaires, et ce au détriment des assurés sociaux et des familles.

Le dé plafonnement et la baisse du taux de la cotisation d'allocations familiales font perdre à la caisse nationale des allocations familiales 7 milliards de francs chaque année, mais ils permettent à l'Etat d'économiser 2 milliards de francs de cotisations au titre de ses agents.

Autre exemple : lorsque la taxe sur les tabacs fut créée, elle s'inscrivait dans la politique de lutte contre les fléaux sociaux, que sont notamment le tabac et l'alcool. Il paraissait donc logique que les ressources dégagées par cette taxe, 4 milliards de francs en 1990, soient affectées à la caisse nationale des assurances maladie pour que celle-ci puisse mener les campagnes de prévention sanitaire.

Le Gouvernement ayant eu, semble-t-il, des difficultés sur le bouclage de sa loi de finances a jugé bon, sans aucune concertation apparemment, de s'approprier le produit de cette taxe.

L'ensemble de ces éléments justifie, monsieur le président, messieurs les ministres, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'opposition des sénateurs du groupe de l'union centriste à cette contribution qui ne répond à aucun des problèmes pourtant essentiels posés par le financement de notre système de protection sociale. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste et du R.P.R.*)

M. le président. A cette heure, le Sénat voudra sans doute interrompre ses travaux et renvoyer la suite de l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant la solidarité, la santé et la protection sociale à sa prochaine séance. (*Assentiment.*)

3

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, fixée à aujourd'hui dimanche 2 décembre 1990 :

A dix heures :

1. Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1991, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (nos 84 et 85, 1990-1991).

M. Roger Chinaud, 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 :

- Solidarité, santé et protection sociale (*suite*) et articles 92 à 99 et 99 bis :

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial (rapport n° 85, annexe n° 37) ; M. Louis Boyer, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (santé et action sociale, avis n° 89, tome II) ; M. Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (sécurité sociale, avis n° 89, tome III).

A quinze heures :

2. Eventuellement, suite de l'ordre du jour du matin.

3. Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1991, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (nos 84 et 85, 1990-1991).

M. Roger Chinaud, 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 :

- Education nationale, jeunesse et sports :

M. Paul Caron, rapporteur spécial (rapport n° 85, annexe n° 13) ; M. François Lesein, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles (avis n° 86, tome IX).

Le soir :

4. Eventuellement, suite de l'ordre du jour de l'après-midi.
5. Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1991, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (nos 84 et 85, 1990-1991).

M. Roger Chinaud, 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 :

- Services du Premier ministre :

IV. - Plan :

Mme Maryse Bergé-Lavigne, rapporteur spécial (rapport n° 85, annexe n° 35) ; M. Jean Boyer, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (avis n° 87, tome XI).

M. Bernard Barbier (rapport d'information n° 83 au nom de la délégation du Sénat pour la planification).

Délai limite pour le dépôt des amendements aux crédits budgétaires pour le projet de loi de finances pour 1991

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 1991 est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

Délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits, du projet de loi de finances pour 1991

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 articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits, du projet de loi de finances pour 1991 est fixé au samedi 8 décembre 1990, à seize heures.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(*La séance est levée le dimanche 2 décembre 1990, à zéro heure quarante.*)

Le Directeur
du service du compte rendu sténographique,
JEAN LEGRAND

ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du samedi 1^{er} décembre 1990

SCRUTIN (N° 46)

sur l'amendement n° II-29 présenté par M. Maurice Blin, au nom de la commission des finances, tendant à réduire les crédits du titre IV de l'état B du projet de loi de finances pour 1991, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. (Budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.)

Nombre de votants : 318
 Nombre de suffrages exprimés : 318

Pour : 227
 Contre : 91

Le Sénat a adopté.

Ont voté pour

Philippe Adnot
 Michel d'Aillières
 Paul Alduy
 Michel Alloncle
 Jean Amelin
 Hubert d'Andigné
 Maurice Arreckx
 Jean Arthuis
 Alphonse Arzel
 Honoré Baillet
 José Ballarello
 René Ballayer
 Bernard Barbier
 Bernard Barraux
 Jean-Paul Bataille
 Henri Belcour
 Claude Belot
 Jacques Bérard
 Georges Berchet
 Daniel Bernardet
 Roger Besse
 André Bettencourt
 Jacques Bimbenet
 François Blaizot
 Jean-Pierre Blanc
 Maurice Blin
 André Bohl
 Roger Boileau
 Christian Bonnet
 Amédée Bouqueral
 Joël Bourdin
 Yvon Bourges
 Philippe
 de Bourgoing
 Jean-Eric Bousch
 Raymond Bouvier
 Jean Boyer
 Louis Boyer
 Jacques Braconnier
 Paulette Brisepierre
 Guy Cabanel
 Michel Caldaguès
 Robert Calmejane
 Jean-Pierre Camoin
 Jean-Pierre Cantegrit
 Paul Caron
 Ernest Cartigny

Louis de Catuelan
 Joseph Caupert
 Auguste Cazalet
 Gérard César
 Jean Chamant
 Jean-Paul Chambriard
 Jacques Chaumont
 Michel Chauty
 Jean Chérioux
 Roger Chinaud
 Auguste Chupin
 Jean Clouet
 Jean Cluzel
 Henri Collard
 Henri Collette
 Francisque Collomb
 Charles-Henri
 de Cossé-Brissac
 Maurice
 Couve de Murville
 Pierre Croze
 Michel Crucis
 Charles de Cuttoli
 Etienne Dailly
 André Daugnac
 Marcel Daunay
 Désiré Debavelaere
 Luc Dejoie
 Jean Delaneau
 François Delga
 Jacques Delong
 Charles Descours
 André Diligent
 Michel Doublet
 Franz Duboscq
 Alain Dufaut
 Pierre Dumas
 Jean Dumont
 Ambroise Dupont
 Hubert
 Durand-Chastel
 André Egu
 Jean-Paul Emin
 Jean Faure
 Marcel Fortier
 André Fosset
 Jean-Pierre Fourcade

Philippe François
 Jean François-Poncet
 Jean-Claude Gaudin
 Philippe de Gaulle
 Jacques Genton
 Alain Gérard
 François Gerbaud
 Charles Ginésy
 Jean-Marie Girault
 Paul Girod
 Henri Goetschy
 Jacques Golliet
 Jean Cluzel
 Marie-Fanny Gournay
 Yves
 Goussebaire-Dupin
 Adrien Gouteyron
 Jean Grandon
 Paul Graziani
 Georges Gruillot
 Yves Guéna
 Bernard Guyomard
 Jacques Habert
 Hubert Haenel
 Emmanuel Hamel
 Nicole
 de Hautecloque
 Marcel Henry
 Rémi Herment
 Daniel Hoeffel
 Jean Huchon
 Bernard Hugo
 Claude Huriet
 Roger Husson
 André Jarrot
 Pierre Jeambrun
 Charles Jolibois
 André Jourdain
 Louis Jung
 Paul Kauss
 Pierre Lacour
 Pierre Laffitte
 Christian
 de La Malène
 Lucien Lanier
 Jacques Larché
 Gérard Larcher
 Bernard Laurent

René-Georges Laurin
 Marc Lauriol
 Henri Le Breton
 Jean Lecanuët
 Bernard Legrand
 Jean-François
 Le Grand
 Edouard Le Jeune
 Max Lejeune
 Charles-Edmond
 Lenglet
 Marcel Lesbros
 Roger Lise
 Maurice Lombard
 Pierre Louvot
 Roland du Luart
 Marcel Lucotte
 Jacques Machet
 Jean Madelain
 Kléber Malécot
 Hubert Martin
 Paul Masson
 François Mathieu
 Serge Mathieu
 Michel
 Maurice-Bokanowski
 Jacques de Menou
 Louis Mercier
 Daniel Millaud
 Michel Miroudot
 Hélène Missoffe
 Louis Moïnard
 René Monory

François Abadie
 Guy Allouche
 François Autain
 Germain Authié
 Henri Bangou
 Gilbert Baumet
 Jean-Pierre Bayle
 Marie-Claude
 Beaudéau
 Jean-Luc Bécart
 Gilbert Belin
 Jacques Bellanger
 Maryse Bergé-Lavigne
 Roland Bernard
 Jean Besson
 Jacques Bialski
 Pierre Biarnes
 Danielle
 Bidard-Reydet
 Marc Bœuf
 Marcel Bony
 André Boyer
 Louis Brives
 Jacques Carat
 Robert Castaing
 William Chervy
 Yvon Collin
 Claude Cornac
 Marcel Costes
 Raymond Courrière
 Roland Courteau

Claude Mont
 Geoffroy
 de Montalembert
 Paul Moreau
 Jacques Mossion
 Arthur Moulin
 Georges Mouly
 Jacques Moutet
 Jean Natali
 Lucien Neuwirth
 Henri Olivier
 Charles Ornano
 Paul d'Ornano
 Jacques Oudin
 Sosefo Makapé Papilio
 Charles Pasqua
 Bernard Pellarin
 Jean Pépin
 Alain Pluchet
 Christian Poncet
 Michel Poniatowski
 Roger Poudonson
 Richard Pouille
 Jean Pourchet
 André Pourny
 Claude Prouvovoyeur
 Jean Puech
 Henri de Raincourt
 Henri Revol
 Roger Rigaudière
 Guy Robert
 Jean-Jacques Robert
 Nelly Rodi

Ont voté contre

Michel Darras
 Marcel Debarge
 André Delelis
 Gérard Delfau
 Jean-Pierre Demerliat
 Rodolphe Désiré
 Michel
 Dreyfus-Schmidt
 Bernard Dussaut
 Claude Estier
 Paulette Fost
 Jacqueline
 Fraysse-Cazalis
 Aubert Garcia
 Jean Garcia
 Gérard Gaud
 François Giacobbi
 Roland Grimaldi
 Robert Guillaume
 Philippe Labeyrie
 Tony Larue
 Robert Laucournet
 Charles Lederman
 François Lesein
 Félix Leyzour
 Paul Loridant
 François Louisy
 Hélène Luc
 Philippe Madrelle
 Michel Manet
 Jean-Pierre Masseret
 Jean-Luc Mélenchon

Josselin de Rohan
 Roger Romani
 Olivier Roux
 Marcel Rudloff
 Michel Rufin
 Pierre Schiélé
 Maurice Schumann
 Bernard Seillier
 Paul Séramy
 Jean Simonin
 Raymond Soucaret
 Michel Souplet
 Jacques Sourdille
 Louis Souvet
 Martial Taugourdeau
 Jacques Thyraud
 Jean-Pierre Tizon
 Henri Torre
 René Travert
 René Trégouët
 Georges Treille
 François Trucy
 Dick Ukeiwé
 Jacques Valade
 Pierre Vallon
 Albert Vecten
 Xavier de Villepin
 Serge Vinçon
 Louis Virapoullé
 Albert Voilquin
 André-Georges
 Voisin

Louis Minetti
 Michel Moreigne
 Georges Othily
 Robert Pagès
 Albert Pen
 Guy Penne
 Daniel Percheron
 Louis Perrein
 Hubert Peyou
 Jean Peyrafitte
 Louis Philibert
 Robert Pontillon
 Claude Pradille
 Roger Quilliot
 Albert Ramassamy
 René Regnault
 Ivan Renar
 Jacques Roccaserra
 Jean Roger
 Gérard Roujas
 André Rouvière
 Claude Saunier
 Franck Sérusclat
 René-Pierre Signé
 Paul Souffrin
 Fernand Tardy
 André Vallet
 André Vezinhet
 Marcel Vidal
 Robert Vigouroux
 Hector Viron
 Robert Vizet

N'ont pas pris part au vote

M. Alain Poher, président du Sénat, et M. Pierre-Christian Taittinger, qui présidait la séance.

A délégué son droit de vote

(Art. 63 et 64 du règlement)

M. André Pourny à M. Serge Mathieu.

Les nombres annoncés en séance avaient été de :

Nombre de votants :	316
Nombre de suffrages exprimés :	316
Majorité absolue des suffrages exprimés :	159
Pour l'adoption :	227
Contre :	89

Mais, après vérification, ces nombres ont été rectifiés conformément à la liste ci-dessus.