

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

### 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 1991-1992

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

33<sup>e</sup> SÉANCE

Séance du lundi 25 novembre 1991

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENCE DE M. PIERRE-CHRISTIAN TAITTINGER

1. **Procès-verbal** (p. 4209).
2. **Loi de finances pour 1992.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4209).

#### Travail, emploi et formation professionnelle

##### Services communs aux affaires sociales et au travail (p. 4209)

Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; MM. 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) ; Hector Viron, Gérard Delfau, François Lesein, Roger Poudonson, Jacques Oudin, Franck Sérusclat, André Bohl, René Trégouët.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 4229)

### PRÉSIDENCE DE M. ÉTIENNE DAILLY

3. **Décès d'un ancien sénateur** (p. 4230).
4. **Dépôt d'un rapport de la Cour des comptes** (p. 4230).
5. **Loi de finances pour 1992.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4230).

#### Travail, emploi et formation professionnelle

##### Services communs aux affaires sociales et au travail (suite) (p. 4230)

Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, MM. Jacques Oudin, Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

#### TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE (p. 4236)

Crédits du titre III (p. 4236)

M. Jacques Oudin, Mme Marie-Claude Beaudeau.

Rejet des crédits.

Crédits du titre IV (p. 4237)

Mme Marie-Claude Beaudeau.

Rejet des crédits.

Crédits des titres V et VI. - Rejet (p. 4238)

#### SERVICES COMMUNS AUX AFFAIRES SOCIALES ET AU TRAVAIL (p. 4238)

Crédits des titres III et V. - Rejet (p. 4238)

#### TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE (p. 4238)

Article 89. - Adoption (p. 4238)

#### Affaires sociales et intégration Économie sociale (p. 4238)

MM. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration ; Laurent Cathala, secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés ; Bruno Durieux, ministre délégué à la santé ; Kofi Yamgnane, secrétaire d'Etat aux affaires sociales et à l'intégration ; Michel Gillibert, secrétaire d'Etat aux handicapés et 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) ; Robert Vizet, rapporteur spécial de la commission des finances (économie sociale) ; Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 4259)

### PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT

MM. Franck Sérusclat, Henri Collard, Hubert Martin, Jean-Pierre Cantegrit, Jean Chérioux, Paul Souffrin, Daniel Millaud, Jacques Braconnier, Mme Marie-Claude Beaudeau.

MM. le ministre, Charles Descours, rapporteur pour avis ; le ministre délégué, le rapporteur spécial, le président de la commission des affaires sociales, Kofi Yamgnane, secrétaire d'Etat ; Laurent Cathala, secrétaire d'Etat ; Michel Gillibert, secrétaire d'Etat.

Crédits du titre III. - Rejet (p. 4282)

Crédits du titre IV (p. 4282)

MM. Louis Boyer, rapporteur pour avis ; le ministre.

Rejet des crédits.

Crédits des titres V et VI. - Rejet (p. 4283)

Article 84 (p. 4283)

Amendement n° II-26 de la commission des finances. - MM. le rapporteur spécial, le ministre, Louis Boyer, rapporteur pour avis. - Adoption de l'amendement supprimant l'article.

6. **Ordre du jour** (p. 4283).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

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

La séance est ouverte à neuf heures quarante-cinq.

**M. le président.** La séance est ouverte.

1

### PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

## LOI DE FINANCES POUR 1992

### 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 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. [Nos 91 rectifié et 92 (1991-1992).]

### TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE SERVICES COMMUNS AUX AFFAIRES SOCIALES ET AU TRAVAIL

**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 des affaires sociales et du ministère du travail.

La parole est à Mme le ministre.

**Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, avant de vous présenter plus en détail les principales caractéristiques du budget du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle pour 1992, je m'arrêterai quelques instants sur les masses en jeu.

Le fascicule budgétaire qui est aujourd'hui soumis à votre examen porte sur 69 milliards de francs ; il portait, l'an dernier, sur 67 milliards de francs.

Mais, selon moi, il ne faut pas s'arrêter à ce simple chiffre qui ne donne pas la mesure de l'effort réellement consenti en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle. Comme l'an dernier, il faut, en effet, y ajouter les montants des reports affectés, par avance, à l'exercice 1992. Ceux-ci s'élèvent à 4,9 milliards de francs.

En prenant en compte ces reports qui, à parts égales, seront consacrés à la formation professionnelle et à l'emploi, le budget de mon ministère s'établit donc à 74 milliards de francs, soit une reconduction des moyens dont j'ai effectivement disposé cette année, après régulation budgétaire.

Enfin, ces 74 milliards de francs doivent être complétés par les 3,29 milliards de francs inscrits, par amendement, au titre IV du budget des charges communes qui seront destinés à financer les mesures pour l'emploi annoncées aux conseils des ministres du 16 et du 30 octobre dernier, ainsi que l'effort supplémentaire en faveur de l'apprentissage, qui a été décidé le 25 septembre 1991.

Le Gouvernement consacre ainsi 77,3 milliards de francs à l'emploi et à la formation professionnelle dans le projet de budget pour 1992. Cette enveloppe globale est donc très supérieure à celle qui est soumise aujourd'hui à votre examen, mais je vous demande de la considérer comme un tout, au service d'une seule politique du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. A cet égard, je remercie MM. les rapporteurs d'avoir bien voulu examiner la totalité des crédits qui étaient inscrits au budget pour atteindre cet objectif.

Cette politique s'oriente, dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle qui ont les incidences budgétaires les plus importantes, autour de trois axes majeurs : rechercher les emplois partout où ils existent ; mieux relier la formation à l'emploi et privilégier les publics les plus en difficulté.

Elle se traduit par une réorientation encore renforcée des dépenses passives d'indemnisation et d'allocation vers des dépenses actives nécessitant des efforts de la part des demandeurs d'emplois et des salariés, dépenses qui passent de 65 p. 100 à 68 p. 100 du budget de mon ministère.

Cette politique sera complétée, dans le domaine du travail, par la mise en place d'une politique incitative de changement du travail, outil de compétitivité pour les entreprises et outil de progrès social, qui fera l'objet d'une communication de ma part au conseil des ministres de mercredi prochain.

Plutôt que d'entreprendre devant vous un exposé exhaustif des mesures contenues dans ce budget, exercice auquel je me suis déjà livrée devant vos commissions, je souhaite insister aujourd'hui sur quelques dispositions révélatrices de la politique que j'entends mener : les services aux personnes, la rénovation du crédit-formation individualisé, la mesure dite «*exo-jeunes*» et, enfin, les mesures d'insertion économiques et sociales.

Je reviendrai ensuite sur trois sujets dont j'ai pu mesurer, au travers des questions de vos rapporteurs, qu'ils vous préoccupaient particulièrement : l'agence nationale pour l'emploi, l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes, ainsi que l'apprentissage et la formation en alternance.

S'agissant des services aux personnes, tout d'abord, l'existence des besoins sociaux non satisfaits - de même d'ailleurs que divers exemples étrangers - nous montre que les services représentent une part importante du potentiel de créations d'emplois, encore insuffisamment exploité dans notre pays.

On dénombre, en effet, actuellement, 520 000 employeurs déclarés d'un salarié à domicile, dont 200 000 bénéficient de l'exonération ouverte aux personnes handicapées ou âgées de plus de soixante-dix ans. Ces employeurs ont recours à une aide, en moyenne, sept heures par semaine. S'y ajoutent les 500 000 bénéficiaires de l'aide ménagère.

Les besoins des ménages, liés à l'évolution des modes de vie, sont multiples. Nous les connaissons bien : gardes d'enfants, gardes-malades, aides aux personnes âgées. Les possi-

bilités d'extension sont donc considérables pour ce type de services qui répondent concrètement aux préoccupations des Français et à l'amélioration de la qualité de leur vie.

C'est à partir de cette constatation que le Gouvernement a décidé une action d'ensemble pour développer ce type d'emplois, à savoir une réduction d'impôt consentie aux ménages qui emploient un salarié à domicile, réduction qui pourra atteindre 1 000 francs par mois. Cette mesure devrait induire la création de 100 000 à 150 000 emplois à temps partiel, sur deux ans.

Elle s'accompagnera, par ailleurs, de moyens supplémentaires, d'un montant de 330 millions de francs, inscrits au budget des charges communes, pour développer la formation des salariés de ce secteur qui souhaitent se qualifier et inciter à la création d'associations de service aux personnes et au développement des associations existantes, qui, comme cela a été annoncé au conseil des ministres du 30 octobre dernier, bénéficieront, en outre, d'un régime fiscal fortement incitatif. Nous souhaitons ainsi mettre en place des structures d'aide aux personnes, avec, je l'espère, le soutien des élus locaux.

Enfin, le Gouvernement a souhaité apporter une aide complémentaire aux ménages non imposables qui ne peuvent bénéficier de la mesure de réduction d'impôt. Il est ainsi prévu d'augmenter l'aide aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de renforcer les crédits consacrés aux auxiliaires de vie et de créer une nouvelle prestation d'aide ménagère à domicile pour les personnes âgées.

Cet ensemble de mesures illustre bien le premier axe de la politique que j'entends mener, à savoir rechercher les emplois partout où ils se trouvent par des mesures ciblées visant à réduire au minimum des rigidités qui freinent le rapprochement de la demande et de l'offre. Des actions de formation sont, en outre, mises en place au vu des résultats des enquêtes que j'ai engagées dans tous les départements pour identifier les pénuries de main-d'œuvre. Je n'insisterai pas sur ce sujet que j'ai largement développé devant vos commissions.

Le problème de l'adéquation de l'offre et de la demande, sur le marché du travail, est une donnée essentielle à prendre en compte pour définir la politique de formation professionnelle.

Sans pour autant réduire la formation à une adaptation au poste de travail, il est clair que notre politique de formation professionnelle doit, tout à la fois, mieux prendre en compte les divers profils des stagiaires et intégrer, dans son contenu, les perspectives offertes par les entreprises, tant à court terme, pour répondre à leurs besoins de main-d'œuvre qualifiée, qu'à long terme, dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des compétences, pour permettre aux salariés de mieux s'adapter à l'évolution des métiers qui suivra celle de la technologie et de l'organisation du travail.

A titre d'illustration de cette volonté de mieux unir la formation à l'emploi, j'évoquerai la rénovation du crédit-formation individualisé.

Aujourd'hui, dans notre pays, 10 millions d'actifs, soit 40 p. 100 d'entre eux, n'ont pas de qualification. En outre, plus de 100 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire sans qualification. Il est essentiel pour ces personnes, comme pour les entreprises qui les emploient et pour la communauté nationale, de leur donner une nouvelle chance, en les aidant à acquérir un métier.

Cela fait l'objet du crédit-formation individualisé, qui, l'an prochain, concernera 117 500 jeunes, 45 000 demandeurs d'emploi adultes et 30 000 salariés en congé individuel de formation, soit près de 200 000 actions au total.

Ce dispositif n'a pas toujours répondu aux espérances qu'il avait fait naître. Vos rapporteurs, qui l'avaient déjà souligné l'an dernier, le constatent encore cette année.

Cette réalité ne doit pas nous amener à rejeter ce dispositif mais doit, bien au contraire, nous amener à prendre la juste mesure des problèmes posés et à chercher à les résoudre.

Avec le recul, nous voyons maintenant qu'une des difficultés venait souvent du fait que la formation était mal adaptée à la personne à qui on la proposait ainsi qu'aux besoins des entreprises. Nous nous efforçons de connaître les besoins - je n'y reviendrai pas - et de prévoir les formations correspondantes. Il faut aussi que les publics soient adaptés aux formations. Aussi ai-je prévu, au titre du budget pour 1992, la généralisation des bilans de compétences per-

sonnelles et professionnelles qui précéderont désormais, en tant que de besoin, toute entrée dans un parcours de formation ou d'insertion.

Ainsi, 400 000 bilans seront financés : 230 000 dans le cadre des mesures d'accompagnement prévues par d'autres dispositifs et 170 000 grâce à une mesure nouvelle de 193 millions de francs.

Nous savons également que la trop grande dispersion des intervenants présents sur le terrain peut conduire à des chevauchements de compétences transformant, en particulier pour les jeunes, leur recherche vers l'emploi en un véritable parcours du combattant.

Pour y remédier, nous avons souhaité simplifier les procédures. Ainsi, 400 « carrefours jeunes » ont été créés, au sein desquels les missions locales, permanences d'accueil, d'information et d'orientation et les agences locales pour l'emploi collaboreront systématiquement, comme elles pouvaient déjà le faire, ici ou là, de manière plus ou moins poussée. Cette coopération permettra à l'ensemble des autres partenaires concernés par l'insertion des jeunes de travailler en réseau, de façon concertée, au niveau des besoins d'emplois. Tous les acteurs de ce réseau font l'objet d'une attention particulière dans ce budget.

Je reviendrai tout à l'heure sur le cas de l'A.N.P.E., mais je veux également indiquer que 330 millions de francs seront consacrés aux missions locales et aux P.A.I.O. - permanences d'accueil, d'information et d'orientation - permettant d'atteindre l'objectif de 250 missions locales en 1992 et de restructurer le dispositif des P.A.I.O., là où cela s'avérera nécessaire, pour permettre aux unes comme aux autres d'être des animateurs dynamiques des « carrefours jeunes ».

Les formations assurées dans le cadre du crédit-formation individualisé, le C.F.I., enfin, doivent être aménagées en fonction des individus et des besoins des entreprises.

C'est dans cette perspective que le barème horaire des formations sera porté de 25 francs à 75 francs, en moyenne, pour 8 p. 100 des heures de formation, afin que certaines formations qualifiantes jusqu'ici inaccessibles puissent être offertes dans certains domaines de l'industrie ou du bâtiment et des travaux publics pour lesquels les coûts de formation sont élevés.

Dans le même esprit, la durée moyenne des formations qualifiantes proposées pour une partie de parcours du C.F.I. sera portée à 1 200 heures au lieu de 800, durée qui, à l'expérience, s'était révélée soit trop courte, soit trop longue pour ceux qui ne maîtrisaient pas les savoirs de base.

Enfin, le crédit-formation sera réorienté, pour une partie des parcours, vers les formules en alternance plus adaptées aux capacités de certains jeunes pour obtenir une qualification à partir de situations concrètes de travail.

Si certains jeunes sans qualification, nous venons de le voir, sont prêts, dès maintenant, à suivre une formation qui leur apportera une qualification, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir, le C.F.I. est fait pour eux.

D'autres jeunes, en revanche, après un échec scolaire ou parce qu'ils sont dans la nécessité de travailler immédiatement et de toucher un salaire, ne souhaitent pas être formés tout de suite. Ces jeunes qui veulent travailler ne doivent pas être laissés à l'écart.

Or, dans la conjoncture actuelle, ils étaient pénalisés de deux façons : d'abord, par une raréfaction des offres, puisque celles-ci ne s'adressaient pas à eux ; ensuite, parce que, même pour des emplois non qualifiés, les entreprises avaient tendance à leur préférer des jeunes qualifiés.

Pour les aider et pour éviter qu'ils ne tombent dans la marginalisation, le Gouvernement a décidé de mettre en place l'exonération des charges patronales à hauteur de 100 p. 100 pendant un an, puis de 50 p. 100 pendant six mois, pour l'embauche sur un contrat à durée indéterminée entre le 15 octobre et le 31 mai de l'année prochaine de tout jeune sans qualification.

Cette mesure devrait concerner 100 000 à 130 000 jeunes et représenter pour l'Etat, en 1992, un effort de 1,9 milliard à 2,5 milliards de francs. Les crédits nécessaires ont été inscrits par amendement au budget des charges communes.

Une troisième réponse doit être mise en place vis-à-vis des jeunes qui sont le plus en difficulté et qui ne sont en mesure aujourd'hui ni de suivre une formation, ni de s'intégrer dans



une entreprise. Pour ceux-là, nous devons mettre en place un parcours d'insertion économique et sociale plus long, plus lourd, mais qui devra, à terme, les conduire vers un emploi.

L'expérience a en effet montré, éclairée par les travaux de M. Bertrand Schwartz et de la mission « Nouvelles qualifications », qu'à condition de prendre en considération les caractéristiques particulières des jeunes sans qualification et des chômeurs de longue durée, nous pouvions les aider.

Il s'agit d'une œuvre d'insertion sociale et professionnelle à laquelle je suis particulièrement et personnellement attachée.

Elle repose, certes, sur la mobilisation non seulement de l'Etat et des élus, mais aussi des entreprises et de leurs cadres, et, surtout, sur le travail des structures spécifiques d'insertion par l'économie que sont les associations intermédiaires et les entreprises d'insertion. Ces dernières - je tiens à le souligner - réalisent un travail remarquable. J'ai eu l'occasion de le constater en me rendant sur le terrain, chaque semaine, depuis six mois.

La subvention qui leur est allouée progresse de 71 p. 100 pour atteindre 154 millions de francs en 1992.

Parallèlement, 3 millions de francs seront réservés, sur les crédits du fonds de la formation professionnelle, à la formation de leurs dirigeants.

Cette politique trouve un relais dans les efforts menés par la fondation « entreprises et insertion ».

En effet, un certain nombre de professionnels et d'entreprises ont accepté de se regrouper pour nous aider à insérer ces jeunes particulièrement en difficulté ou des chômeurs de longue durée. Par diverses actions-tutorat, aide à la formation, mise à la disposition de cadres pour les entreprises d'insertion, sous-traitance d'activité pour ces entreprises d'insertion ou insertion directe en leur sein, par exemple dans le secteur du bâtiment - ces entreprises multiplient les aides de l'Etat et, surtout, apportent des réponses concrètes à ce problème de l'exclusion.

Je ne reviendrai pas sur les mesures en faveur des chômeurs de longue durée. J'ai essayé, là aussi, de mettre l'accent sur les mesures les plus actives, c'est-à-dire sur celles qui les mènent vers l'emploi, et non sur des mesures d'assistance, qui les laissent souvent dans une situation marginalisée sur le marché du travail.

L'effort de qualité est une constante de ce budget dont j'aurais pu évoquer d'autres illustrations. La mise en œuvre d'un programme d'engagement de qualité destiné à mieux structurer les organismes de formation dans le cadre de la procédure d'habilitation et doté de 25 millions de francs en est un exemple.

Cet effort de qualité se traduit par une progression sensible des moyens des services du ministère du travail, qu'il s'agisse de l'administration centrale, des services extérieurs ou des organismes qui relaient l'action de mon ministère. Parmi ceux-ci, l'A.N.P.E. et l'A.F.P.A. - ne serait-ce qu'en regard au montant de leurs subventions : 4,15 milliards de francs et 3,94 milliards de francs respectivement - jouent un rôle capital.

Le projet de budget pour 1992 prend en compte l'effort de remobilisation de l'A.N.P.E. inscrit dans le contrat de progrès signé en 1990 et auquel je souhaite faire franchir une étape significative en 1992.

Ainsi, 149 millions de francs supplémentaires seront inscrits à ce titre pour 1992. Le contrat de progrès comporte en effet l'engagement de la part de l'Etat d'accroître de manière très importante les moyens de l'A.N.P.E.

Mais, de son côté, l'agence doit accroître le temps consacré à la relation avec les entreprises, le taux de placement des offres qu'elle recueille et leur délai de satisfaction.

Par ailleurs, l'agence doit améliorer les services rendus aux demandeurs d'emploi, en leur proposant des prestations personnalisées et en vérifiant que tous les demandeurs d'emploi se sont vu proposer un emploi ou une formation dans les trois mois qui suivent leur inscription à l'A.N.P.E.

Six cents emplois ont déjà été créés en 1990 et 1991, et 335 emplois supplémentaires sont prévus pour 1992.

D'ores et déjà, le nombre de journées consacrées par l'A.N.P.E. aux entreprises a progressé de 7 p. 100. Toutefois, il convient que des efforts complémentaires soient effectués, comme je l'ai souligné dans la lettre de mission que j'ai adressée, le 30 octobre dernier, au nouveau directeur général de l'A.N.P.E.

Ces efforts doivent être réalisés pour accroître l'efficacité de l'intervention de l'agence au bénéfice des demandeurs d'emploi par une analyse la plus personnalisée possible, pour développer les relations avec les entreprises et accroître la capacité de réaction sur le marché du travail de ces entreprises, et pour mobiliser davantage les partenaires de l'agence, qu'ils soient élus, socio-professionnels ou administratifs.

Cette action sera menée en recherchant l'adhésion active des équipes de l'agence qui - je le sais pour les avoir rencontrées sur le terrain - sont prêtes à s'impliquer fortement dans cette entreprise ; cette action sera menée, bien sûr, en concertation avec les représentants du personnel.

Elle sera également conduite avec le souci constant des résultats concrets visés, notamment par l'amélioration de la qualité des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises.

A l'égard de l'A.F.P.A., un effort comparable de clarification des relations avec la tutelle a été entrepris, en termes d'objectifs comme de moyens.

Il n'est cependant pas encore achevé et le projet de budget pour 1992 peut, à l'égard de cet organisme, être considéré comme un budget d'attente, bien qu'il soit en progression de 4 p. 100, car cette augmentation porte essentiellement sur l'informatisation de l'agence.

L'audit confié à l'inspection des finances et à l'inspection des affaires sociales avait en effet mis l'accent sur des insuffisances.

Pour faire suite à ses conclusions, un contrat d'objectifs a été signé, le 13 mars 1991, entre l'Etat et l'A.F.P.A. Il fixe trois orientations particulières à l'association : premièrement recentrer son action sur la formation professionnelle au premier niveau de qualification, le niveau V, et sur l'élaboration de filières de formation ; deuxièmement, réformer ses méthodes de gestions par la mise en place d'une comptabilité analytique et d'un suivi budgétaire permettant d'isoler les différentes sources de financement ; troisièmement, enfin, moderniser la gestion des ressources humaines en mettant en place une gestion prévisionnelle de l'emploi et en simplifiant le régime de rémunération des personnels de l'A.F.P.A.

Tous ces éléments permettraient non seulement une amélioration du régime des personnels de l'A.F.P.A., mais aussi assureraient une plus grande souplesse de réactivité par rapport aux demandes des entreprises et des professions.

Ce contrat d'objectifs s'accompagnera, dans le cadre d'un avenant technico-financier en cours d'élaboration, d'une aide substantielle de l'Etat.

J'ai considéré que je ne disposais pas aujourd'hui des éléments suffisants pour augmenter de manière significative le budget de l'A.F.P.A. en 1992. Ce n'est qu'au vu de ces éléments que je serai sans doute amenée à vous proposer, pour 1993, des crédits plus importants.

J'en viens maintenant au développement de l'apprentissage et des formations en alternance, sur lesquels vos rapporteurs et un certain nombre d'entre vous sont intervenus en commission.

Ainsi, 5,3 milliards de francs sont prévus au titre de l'apprentissage et des formations en alternance dans le projet de budget pour 1992. S'y ajoutent 200 millions de francs inscrits au budget des charges communes pour permettre le financement d'actions concertées avec les conseils régionaux afin de développer ce mode de formation dans les secteurs où les pénuries à main-d'œuvre qualifiée sont les plus criantes.

Comme vous le savez, l'objectif du Gouvernement est d'augmenter de 400 000 jeunes le flux d'entrée dans les formations en alternance en cinq ans.

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

**Mme Martine Aubry**, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Cela concerne à la fois l'apprentissage, le contrat de qualification et les formations en alternance sous statuts scolaires, c'est-à-dire les vraies formations en alternance et non pas simplement des stages alternés avec des formations théoriques.

Cette progression portera à 700 000 le nombre des jeunes entrant chaque année dans une formation en alternance, ce qui correspond à 1 300 000 jeunes à comparer au chiffre de

1 700 000 en Allemagne, où ce type de formation représente la totalité des enseignements technologiques et professionnels.

Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement proposera aux conseils régionaux et aux branches professionnelles, lors de la table ronde prévue en janvier, un plan concerté sur cinq ans.

Je mène actuellement une concertation avec les conseils régionaux en vue de préparer cette table ronde. Cette dernière devrait tourner autour de cinq grands thèmes, qui pourraient être complétés dans les jours prochains à la demande des conseils généraux et qui me paraissent cependant bien correspondre à l'ensemble des questions que peuvent se poser aujourd'hui les régions.

Ces cinq thèmes sont les suivants : valoriser la fonction formation et tutorat dans les entreprises ; développer la concertation entre l'Etat, les régions et les branches professionnelles au plan régional ; moderniser les filières et les cursus de formation, en faisant évoluer les systèmes de validation des acquis ; améliorer l'attractivité de l'apprentissage auprès des jeunes et de leur famille ; enfin, ouvrir l'apprentissage et l'alternance à de nouveaux secteurs d'activité et à de nouveaux partenariats.

A l'issue de la table ronde, le Gouvernement prendra les décisions qui le concernent dans le cadre du plan d'action concerté à moyen terme dont j'ai parlé. Les mesures qui sont d'ordre législatif seront soumises au vote du Parlement à la session de printemps, dans le projet de loi relatif à la modernisation et la simplification du système de formation professionnelle dont j'ai été amenée à vous parler lors de l'examen en première lecture du projet de loi sur la formation professionnelle et l'emploi.

L'apprentissage et l'alternance ont besoin, pour se développer, de mesures d'ordre législatif, réglementaire, organisationnel et financier, je viens d'en parler. Mais cela ne suffit pas. L'une des questions essentielles, beaucoup d'entre vous l'ont relevé, réside dans l'image de l'apprentissage, qui correspond trop souvent à la réalité du passé.

Il faut absolument convaincre non seulement les entreprises, mais aussi et surtout les jeunes et leur famille, des chances de qualification et d'insertion professionnelle qu'apporte aujourd'hui l'apprentissage, dans tous les secteurs d'activité, de l'ouvrier qualifié à l'ingénieur.

Ce travail de conviction et de modification des représentations suppose l'effort conjoint de l'Etat, des régions, des branches professionnelles et de tous les acteurs concernés.

Dans l'immédiat, au début du mois de décembre, le Gouvernement lancera une campagne de communication sur l'image de l'apprentissage. C'est une première étape, qui devrait être suivie d'un travail d'information permanent, au plus près du terrain.

Voilà les quelques observations que je souhaitais présenter à propos des crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Je serai bien évidemment amenée à répondre à vos questions de manière plus détaillée.

Enfin, je souhaiterais évoquer en quelques mots le budget du secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la vie quotidienne.

S'il est vrai que les dispositifs du droit commun, tant en matière d'emploi que de formation professionnelle, bénéficient quantitativement aux femmes, force est de constater que, lorsqu'aucune action volontariste n'est entreprise, les femmes restent cantonnées dans les emplois subalternes ou précaires, et s'orientent encore trop souvent vers des formations traditionnelles aux débouchés professionnels incertains.

C'est dans cette perspective qu'une structure spécifique comme le secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la vie quotidienne trouve sa justification pleine et entière, et je me félicite qu'il soit rattaché au ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Avec une quasi-reconduction en francs courants, le budget du secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la vie quotidienne permettra, me semble-t-il, de donner l'impulsion nécessaire à toutes les initiatives permettant la promotion des femmes.

En conclusion, je souhaiterais simplement vous dire que le budget consacré au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, qui, comme je l'ai dit, augmente de 4 p. 100, permet de mettre en place une politique efficace pour l'emploi.

Il nous permet notamment d'apporter des réponses aux causes structurelles du chômage en France. C'est pour cela que j'ai souhaité mettre en place un certain nombre de dispositions dans le projet de budget pour 1992 visant à répondre à l'inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail, à la difficulté d'insertion des demandeurs d'emploi, principalement des jeunes sans qualification et des chômeurs de longue durée, et à ouvrir de nouveaux champs d'activité, en répondant aux besoins des familles.

Il fait en sorte, je l'ai dit, de sortir définitivement des demandeurs d'emploi de la marginalisation et de l'exclusion.

L'Etat prend donc ses responsabilités. Encore faut-il que chacun en fasse autant, je pense aux entreprises. J'ai déjà parlé du problème que pose leur comportement lorsqu'elles envisagent de réduire leurs effectifs. J'ai également évoqué la qualité des plans sociaux. Je crois pouvoir dire aujourd'hui que les grandes entreprises, notamment, font un effort complémentaire par rapport à la situation d'il y a encore quelques mois. Je serai amenée à faire le point sur la qualité des plans sociaux et les efforts réalisés pour la reconversion et le reclassement au début de l'année prochaine.

Il faut aussi que les entreprises mettent en place les véritables conditions d'une compétitivité accrue en changeant leur organisation du travail, en qualifiant leurs postes, en accroissant l'autonomie du salarié ; il en résultera une plus grande productivité à terme, mais aussi moins d'exclusions pour un certain nombre de salariés à plus court terme.

Il faut enfin accroître le nombre d'entreprises qui jouent la carte de la formation et de l'insertion des jeunes. J'ai dit tout à l'heure que certaines nous aidaient. Il convient de faire en sorte que ce mouvement se développe.

Je souhaite évidemment que les élus locaux se mobilisent aussi pour l'emploi. Ils font de nombreux efforts et les efforts des régions sont extrêmement importants en matière de formation et d'apprentissage.

Les maires, quant à eux, doivent intervenir pour l'insertion du public en difficulté. Nombreux le font à l'occasion, par exemple, du soutien aux missions locales ou en participant à leur conseil d'administration. Ils peuvent aussi nous aider à mettre en place des associations pour l'aide aux personnes.

L'Etat a donc pris ses responsabilités et ne baisse pas les bras, malgré une conjoncture difficile. Je souhaite que chacun se mobilise aussi pour nous aider à répondre à ce problème de l'emploi. Personnellement, je fais en sorte que les élus locaux et les entreprises trouvent une aide auprès du ministère du travail lorsqu'ils le souhaitent pour nous accompagner dans cette action en faveur de l'emploi et de la formation professionnelle. (*Applaudissements sur les travées socialistes. - M. le président de la commission des affaires sociales applaudit également.*)

**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, madame le ministre, mes chers collègues, la situation de l'emploi en France se détériore à nouveau : plus de 2 770 000 demandeurs d'emploi au mois de septembre dernier et 70 000 suppressions d'emplois annoncées d'ici à la fin de l'année. Le cap fatidique des 3 000 000 de chômeurs pourrait être, hélas ! franchi en 1992.

Il y a, me semble-t-il, trois raisons à cette dégradation alarmante : d'une part, le tassement de la conjoncture - c'est un phénomène général qui n'épargne pas la France - d'autre part, l'inadaptation de notre système de formation aux besoins de l'économie, en particulier le discrédit dont continue de souffrir l'enseignement professionnel, qui se trouve tout au contraire valorisé chez la plupart de nos voisins ; enfin, les réticences, non seulement des jeunes face aux emplois dans l'industrie - je rappelle que 10 000 places d'apprentis y sont vacantes - mais aussi de certains adultes, en principe à la recherche d'un emploi, face au travail en général, dès lors que la rémunération qu'ils pourraient en tirer est parfois à peine supérieure à l'indemnité de chômage qu'ils perçoivent.

Face à cette situation, les moyens dont vous disposez, madame le ministre, même s'ils sont importants, restent de portée limitée. La France est l'un des pays qui consacre le plus d'argent à ce que l'on appelle le traitement du chômage, mais cela sans grand résultat puisque ce dernier augmente.

Cet échec, lourd de conséquences financières économiques et sociales, est grave. Il constitue même sans doute l'un des handicaps majeurs dans une compétition internationale que le reflux actuel de la conjoncture pourrait encore durcir.

Pour 1992, le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle varie peu. Il faut tenir compte, en effet, des reports de crédits : 9 milliards de francs de 1990 sur 1991 et 4,9 milliards de francs de 1991 sur 1992. Il faut aussi intégrer l'annulation qui est due à l'arrêté du 9 mars 1991 et qui a porté sur 2,5 milliards de francs.

Ces corrections faites, les moyens du budget restent à peu près constants de 1991 à 1992 ; ils sont, ainsi que vous l'avez rappelé, madame le ministre, d'environ 74 milliards de francs.

Cependant, pour être complet, il faut prendre également en compte les 3,2 milliards de francs qui viennent d'être inscrits au budget des charges communes au titre des « mesures exceptionnelles en faveur de l'emploi », mesures financées par des cessions d'actifs d'entreprises publiques.

Comme vous l'avez indiqué, madame le ministre, l'une d'entre elles, à savoir l'exonération des charges sociales pour l'embauché d'un jeune âgé de dix-huit à vingt-cinq ans sans qualification - cela à 100 p. 100 jusqu'au 31 mai 1992 - pose problème, nous semble-t-il.

En effet, cela risque d'évincer de l'emploi d'autres jeunes détenteurs d'une qualification, fût-elle modeste. Il y aura donc, on peut le craindre, transfert bien plus que création d'emplois. Cette mesure ne revient-elle pas, finalement, à reconnaître que la notion de salaire minimal imposé - avec les charges, il atteint aujourd'hui près de 8 000 francs par mois - constitue un frein à l'embauche ? Aussi bien, la plupart des pays voisins l'ignorent. Cela me semble donc mériter réflexion.

Permettez-moi enfin de souligner à quel point, pour 1992, la lecture du budget du travail est rendue difficile par toutes ces itérations.

Il faut absolument mettre un terme au financement sur report, sauf à dénaturer l'autorisation parlementaire annuelle de voter les crédits. Je souhaite qu'aucune opération de régulation ne vienne grever à nouveau, en 1992, les interventions en faveur de l'emploi, qui doivent conserver une disponibilité totale pour les retournements de conjoncture.

Enfin j'aimerais pouvoir trouver, dans le budget du travail, tous les crédits de la politique de l'emploi plutôt que d'assister régulièrement à des inscriptions tardives, parfois pour des dotations considérables, de mesures pour l'emploi à d'autres budgets.

Ces observations étant faites, mes chers collègues, je dirai que ce budget est effectivement dominé par trois priorités : la modernisation du service public de l'emploi, le redéploiement du traitement du chômage vers un accès plus direct à l'emploi et l'attente d'une redistribution des cartes en matière de formation professionnelle continue.

Les réflexions sur l'efficacité du service public se sont multipliées au cours des dernières années pour répondre à la prolifération des structures et des interventions.

Depuis deux ans, le ministère du travail s'est engagé sur la voie de la modernisation. Depuis le début, nous avons soutenu cet effort, car il nous semble essentiel que le premier budget d'intervention de l'Etat soit géré efficacement.

Cette année, cette rénovation se poursuit. Ainsi, les moyens de fonctionnement s'établissent à 6 milliards de francs, en progression de 7,4 p. 100. La situation du personnel s'améliore. Quatre-vingts emplois de catégorie C sont supprimés, ce qui correspond à 0,97 p. 100, alors que la norme interministérielle est de 1,5 p. 100. Les transformations d'emplois se poursuivent au rythme de 132 en 1992 et la hausse des rémunérations est de 14 millions de francs. Enfin, les moyens en matériel et en fonctionnement courant du ministère progressent, de 1990 à 1992, de près de 45 p. 100.

La subvention à l'agence nationale pour l'emploi progresse de 7,6 p. 100 et dépasse la somme de 4 milliards de francs. Cette augmentation est due, vous l'avez rappelé, madame le ministre, au contrat de progrès pour plus de 50 p. 100. En effet, l'A.N.P.E. a conclu, au mois de juillet 1990, un contrat avec les pouvoirs publics qui a défini des objectifs et des résultats.

A cette occasion, la mission de l'agence nationale pour l'emploi, qui avait tendance à s'étendre à tous les domaines de la politique de l'emploi, et donc à se disperser, a été recentrée autour de deux objectifs prioritaires : la satisfaction d'un plus grand nombre d'offres d'emplois dans les délais les plus brefs, l'appui précoce aux demandeurs d'emploi ou de formation, en limitant les risques d'exclusion.

Autour de ces objectifs ont été définis les moyens à employer : temps consacré au traitement des offres d'emplois, réorganisation des locaux...

Enfin ont été prévus des indicateurs de résultats en termes de volume d'offres recueillies, de taux de placement des offres, etc.

Depuis deux ans, plus de 574 millions de francs ont été consacrés aux contrats de progrès.

Il me paraît important de pouvoir disposer, dès que possible, des indicateurs de résultats prévus dans ce contrat. En effet, mes chers collègues, les critiques dont l'agence fait actuellement l'objet ont été sévères et, me semble-t-il, quelquefois excessives. Les différentes visites que j'ai pu faire dans les agences locales m'ont appris que le travail effectué par l'agence auprès des demandeurs d'emploi, souvent en difficulté, est effectivement, même s'il est assumé d'une façon imparfaite, irremplaçable.

Madame le ministre, vous avez insisté vous-même sur la nécessité de développer non seulement son rôle de conseil aux entreprises, mais aussi - j'y insiste - son rôle de contrôle des demandes, dont certaines ne sont pas toujours parfaitement fondées. Effectivement, ces deux rôles doivent être accrus. Je souhaiterais connaître votre sentiment sur ce point.

L'A.F.P.A. est une composante importante du service public de l'emploi. La subvention qu'elle reçoit progresse de 4 p. 100 et atteint 3 793 millions de francs. La nécessité de réformer cette institution est évidente, au point que le Sénat avait voté, sur proposition de sa commission des finances, un amendement de réduction des crédits de fonctionnement de l'A.F.P.A. de 312 millions de francs l'année dernière.

Or, cette réforme a failli aboutir. Un rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales a été réalisé, en septembre 1990, à la demande du secrétariat d'Etat à la formation professionnelle. Il est du même type que celui qui avait été effectué l'année précédente sur l'A.N.P.E. et qui avait donné lieu à un contrat de progrès signé pour trois ans avec l'Etat.

Ce rapport a mis en évidence les insuffisances de l'A.F.P.A., organisme de droit privé, qui occupe 10 000 salariés, mais qui vit principalement des ressources de l'Etat.

Ce statut très particulier a conduit l'A.F.P.A. à négliger la gestion de ses activités.

Il en résulte plusieurs lacunes : l'absence d'une déconcentration efficace, l'impossibilité d'évaluer le coût des prestations, faute de mettre en place une comptabilité analytique, le financement de prestations non commandées par l'Etat sur les crédits alloués par celui-ci, l'insuffisance d'évaluation des biens immobiliers et l'absence d'amortissement de ces derniers, enfin, l'abus de prise en charge de certaines prestations, comme la préqualification, l'hébergement et la restauration.

Il faut ajouter à ces critiques pertinentes que l'A.F.P.A. souffre à l'évidence de l'absence de mobilité d'un personnel enseignant surpayé puisque les salaires sont indexés sur ceux qui sont déterminés par la convention collective de la métallurgie parisienne.

Fort de ce rapport, le précédent secrétaire d'Etat à la formation professionnelle avait conclu avec l'A.F.P.A. un contrat d'objectif le 13 mars 1991. Ce contrat comporte certaines prescriptions utiles quant au contrôle budgétaire, à la séparation des divers financements, à la mise en place d'une comptabilité analytique et au recours à la sous-traitance.

Bref, il s'efforce de recadrer les missions de l'A.F.P.A., qui ne doit plus être une sorte de « dépanneuse de l'emploi ». En même temps, l'A.F.P.A. voit consacrer son rôle de référence nationale en matière de formation, en priorité au niveau V et pour les demandeurs d'emploi.

Il manque, à tout le moins, trois innovations dans ce contrat d'objectifs : la régionalisation de l'A.F.P.A., en réponse à la bureaucratisation évidente, ainsi qu'à une cer-

taine déconnexion des besoins des entreprises ; la mise en concurrence croissante de l'A.F.P.A. avec d'autres organismes de formation, qui, seule, l'obligerait, en fin de compte, à moderniser sa gestion ; enfin, les bases d'un nouveau statut du personnel allant dans le sens d'une mobilité plus grande - c'est peut-être là que réside la principale difficulté.

Toutefois, j'observe que, dans le projet de budget pour 1992 - que vous avez bien voulu tout à l'heure, madame le ministre, qualifier de « budget d'attente », effectivement il l'est - aucune traduction financière du contrat d'objectifs n'est prévue : il semble donc que la mise en œuvre de cette réforme essentielle et urgente soit pour le moins différée.

Madame le ministre, nous insistons sur la nécessité de rénover l'A.F.P.A., qui est effectivement soumise aujourd'hui à un contrôle du ministère des finances de plus en plus stricte, ce qui compromet son efficacité. Cette méthode de gestion paraît particulièrement peu rationnelle et ne doit pas remplacer, une fois de plus, une réflexion d'ensemble sur cette institution. J'aimerais beaucoup connaître votre opinion sur ce dossier important.

La deuxième caractéristique du projet de budget du travail pour 1992 concerne le redéploiement du traitement du chômage vers un accès plus direct à l'emploi.

Les crédits, de la lutte contre le chômage *stricto sensu* progressent de plus de 12 p. 100 en 1992. Cependant, cette progression est surtout le fait de la multiplication des exonérations de charges sociales pour l'emploi des jeunes et des chômeurs de longue durée, pour lesquelles la dotation atteint 5,2 milliards de francs. La répartition des autres mesures laisse apparaître une concentration sur les dispositifs donnant accès direct à l'emploi.

Ainsi, trois évolutions nous paraissent importantes.

La première a trait au crédit-formation pour les jeunes, dont la dotation dépasse 4,7 milliards de francs et progresse de près de 17 p. 100 ; vous en avez parlé tout à l'heure, madame le ministre.

Depuis la mise en place du crédit-formation, en 1989, les crédits engagés dans cette vaste entreprise ont été de près de 11 milliards de francs. Pour quels résultats ? Les quelques éléments de bilan dont nous disposons sont assez vagues : entre octobre 1989 et décembre 1990, 160 000 jeunes, dont 64 p. 100 de jeunes filles, se sont engagés dans un parcours de C.F.I., 55 p. 100 ayant moins de vingt ans et 75 p. 100 un niveau scolaire très bas : VI ou V bis. Près de la moitié des jeunes ont entrepris une « remobilisation », plus d'un quart une préqualification et moins d'un quart une qualification.

En 1992, madame le ministre, vous allez conserver le même nombre de places qu'en 1991, soit 117 500. Toutefois - et je crois qu'il convient de s'en féliciter - le dispositif est plus différencié. Vous en avez rappelé le détail tout à l'heure ; je me permettrai donc de ne pas insister sur ce point.

Il reste qu'il est indispensable d'évaluer et de mieux maîtriser le dispositif du crédit-formation.

La deuxième évolution importante dans la politique de lutte contre le chômage est l'accent porté sur les mesures favorisant l'emploi pour 365 000 des personnes concernées par le chômage de longue durée, c'est-à-dire les contrats de retour à l'emploi et les stages d'accès à l'emploi.

A ce sujet, madame le ministre, pouvez-vous nous donner votre appréciation sur les « autres » mesures en faveur des chômeurs de longue durée, les actions d'insertion et de formation ?

Rappelons-nous, mes chers collègues, que les demandeurs d'emploi depuis plus d'un an représentent aujourd'hui 30 p. 100 de l'ensemble des chômeurs.

La troisième évolution intéressante est celle des contrats emploi-solidarité, C.E.S. Leur nombre est fortement réduit, passent de 320 000 à 158 200, ce qui pose un problème, car le Gouvernement s'est engagé à maintenir le flux des C.E.S. Sur le plan qualitatif, on note un changement important, je le rappelle après vous, madame le ministre, puisque les jeunes de seize à dix-huit ans se voient proposer une nouvelle mesure, le « contrat d'orientation », qui comporte un bilan de compétences, une formation de vingt-quatre heures par mois et une rémunération égale au tiers du Smic, au lieu de 50 p. 100 pour les C.E.S. Une seule question : ces contrats, madame le ministre, seront-ils assez incitatifs pour attirer les plus jeunes ?

Je ferai deux remarques pour terminer sur ce point.

Les moyens d'accompagnement des licenciements sont en baisse, du fait de la dotation des préretraites du F.N.E., le fonds national de l'emploi. Comment expliquer cette évolution, alors que tant de plans sociaux, hélas ! sont annoncés pour les mois à venir ?

Les dépenses d'allocation diminuent de plus de un milliard de francs, à la suite de la suppression de l'allocation d'insertion aux jeunes et aux femmes isolés prévue à l'article 89 rattaché au budget du travail. Cette suppression suppose que les bénéficiaires soient pris en charge au titre d'autres mesures, plus actives : souhaitons que ce pari puisse être tenu, sachant que plus de 100 000 personnes sont concernées.

J'en arrive à la troisième et dernière caractéristique de ce projet de budget pour 1992 : l'attente d'une redistribution des cartes en matière de formation professionnelle continue. C'est sans doute là sur ce point que se situe l'innovation la plus importante et la plus intéressante !

En effet, les moyens de la formation professionnelle continue ne progressent pas en 1992.

Le programme de formation professionnelle a été fortement réduit, du fait de la suppression, qui avait beaucoup ému, du « programme des ministères », lequel a finalement été rétabli, en partie, lors de la seconde délibération à l'Assemblée nationale.

La dotation de décentralisation, comme chaque année, progresse comme la D.G.F.

Comment, madame le ministre -, vous avez vous-même traité de cette question, et je vous en suis reconnaissant - évolue l'action des régions ? Il nous a paru intéressant de nous reporter, dans notre rapport écrit, à une étude récente, réalisée par le comité de coordination des programmes régionaux de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage sur l'action menée par les régions depuis 1983. En effet, le bilan est assez contrasté.

Le budget de formation professionnelle et d'apprentissage des régions ne représentait, en 1989, que 20 p. 100 de l'ensemble de l'effort public, Etat et régions confondus, en faveur de la formation professionnelle.

Par ailleurs, la part consacrée, dans les budget régionaux à la formation professionnelle et à l'apprentissage - et cela peut surprendre - régressait de 17,8 p. 100 en 1986 à 13,3 p. 100 en 1989. Il est vrai que, depuis cette dernière année, il a très certainement augmenté, si j'en juge d'après ma propre région et d'autres, dont je connais les efforts en ce sens.

En fait, dans le budget de la formation professionnelle et de l'apprentissage, la dotation de décentralisation en provenance de l'Etat a augmenté moins vite - de 29 p. 100 entre 1985 et 1990 - que les ressources levées et affectées par les régions elles-mêmes, qui ont augmenté de 64 p. 100 au cours de la même période. Cela signifie que, en valeur absolue, l'effort des régions, dont les budgets ont fortement crû pendant ce temps-là, a tout de même augmenté.

Cependant, cette étude met l'accent sur les difficultés rencontrées. Le problème central est celui de l'articulation entre les dispositifs mis en œuvre par l'Etat, d'une part, et la région, d'autre part. Jusqu'à présent, les décisions étaient prises par l'Etat sans concertation suffisante, pouvant ainsi contrarier des actions régionales.

En outre, les régions contestent le fait que l'Etat décide seul des compétences qu'il se réserve, les textes prévoyant effectivement la seule consultation des organisations professionnelles et syndicales. D'ailleurs, les textes actuels ne définissent pas assez précisément la notion même de compétence.

Enfin, le comité de coordination a recueilli, auprès des conseils généraux, deux propositions qui paraissent intéressantes et réalistes tendant, d'une part, à poursuivre le transfert financier de l'Etat à la région, progressivement et à la demande de chaque conseil régional, en particulier dans le domaine de la formation des jeunes, et, d'autre part, à améliorer les circuits de concertation avec l'Etat et les partenaires sociaux.

Vous écoutant tout à l'heure, madame le ministre, j'ai eu le sentiment que c'était effectivement dans cette direction que votre action paraissait s'engager.

Car, enfin, soyons clairs, si le cadre des régions apparaît à l'évidence comme le mieux adapté à un rapprochement entre la formation professionnelle et l'emploi, il ne faut pas hésiter

à en conférer la responsabilité aux élus, avec les moyens correspondants, mais aussi l'obligation de résultat qu'elle implique.

L'apprentissage voit ses moyens maintenus, avec une progression de 2,2 p. 100. Or, au mois de septembre 1991, Mme le Premier ministre a fait l'annonce d'un « grand projet à cinq ans » pour l'apprentissage et l'alternance.

Ce plan comporte des mesures d'application immédiate, telles que l'information dans les collèges ou la modification du contrôle des acquis.

A plus long terme, les apprentis, actuellement au nombre de 230 000 - dont beaucoup trop peu dans l'industrie - devraient être 500 000.

Par ailleurs, le C.A.P. devrait pouvoir être défini localement, pour au moins 30 p. 100 de son contenu, ce qui constitue une brèche importante - soulignons-le au passage - dans le monopole de l'éducation nationale.

Enfin, l'apprentissage, c'est une autre innovation, devrait pouvoir être introduit dans les collèges, dérogation nécessaire aux principes de la scolarité obligatoire jusqu'à seize ans.

La traduction de ce plan dans le projet de budget pour 1992 est, pour l'instant, limitée à l'inscription d'une enveloppe supplémentaire de 200 millions de francs au budget des charges communes, enveloppe supplémentaire dont l'affectation n'est pas encore connue, sauf à vous entendre confirmer, madame le ministre, que vous destinez, comme vous semblez en avoir l'intention, cette somme aux régions.

Au-delà de ces annonces, il me paraît essentiel de réfléchir sur les vrais problèmes de l'apprentissage. A cet égard, le récent rapport qui vous a été remis par le recteur Xavier Greffe me paraît très intéressant.

En effet, il apparaît que notre dispositif d'apprentissage n'a jamais été adapté aux contraintes des entreprises ni aux caractéristiques des publics concernés.

Comment changer radicalement les rôles respectifs de l'école et de l'entreprise dans la formation sans provoquer une véritable révolution des mentalités dans notre pays ?

Notre retard, en particulier dans le domaine de l'apprentissage industriel, qui reste paradoxalement le parent pauvre, ne pourra être comblé qu'à deux conditions : que, dès la classe de cinquième, l'élève soit familiarisé avec le monde de la technique, pour qu'il se reconnaisse en lui plus tard, c'est-à-dire à l'heure du choix, et y voie une carrière d'avenir ; que soient plus fortement impliquées les entreprises, surtout les moyennes et les grandes, dans l'acte de formation, qui doit devenir pour elles l'investissement porteur par excellence.

Ces deux impératifs supposent une évolution des esprits, dont on perçoit d'ailleurs aujourd'hui les prémices. Il faut s'en réjouir, car elle est la plus difficile et, en même temps, celle qui est la plus urgente. Vous nous avez communiqué tout à l'heure votre sentiment sur ce point, madame le ministre ; je me félicite de constater qu'il rejoint le nôtre.

Pour ne rien omettre, j'ajouterai que les crédits relatifs aux droits de la femme sont rattachés, en 1992, à votre budget, madame le ministre, ce qui aboutit à une augmentation d'un peu plus de 120 millions de francs, dont je donne le détail dans mon rapport écrit.

Je précise enfin que, contrairement à ce qui avait été annoncé l'année dernière, le budget des services communs du travail et de la santé est maintenu, à près de 3 milliards de francs, en progression de 3,8 p. 100.

En effet, il semble que les moyens en personnel des deux ministères ne puissent être dissociés que beaucoup plus difficilement qu'on ne l'imaginait. Cette situation devrait trouver rapidement son terme. Pouvez-vous nous donner, à ce sujet, madame le ministre, quelques précisions ?

La priorité enfin reconnue à l'emploi - but et seul juge, en fin de compte, de la qualité de toute formation -, la priorité reconnue à l'apprentissage et à l'alternance, qui supposent le partenariat avec les entreprises et la reconnaissance du fait régional nous paraissent constituer une inflexion significative de la politique gouvernementale.

Certes, cette inflexion ne suffira pas à freiner la montée du chômage, qui résulte d'une politique économique et budgétaire que nous n'approuvons pas.

De même, il y a lieu de regretter qu'il ait fallu dix ans pour que la majorité renonce au préjugé, que nous avons toujours dénoncé, selon lequel la formation doit être le privilège exclusif de l'éducation nationale, préjugé qui nous vaut aujourd'hui, hélas ! un taux de jeunes chômeurs qui est l'un des plus élevés d'Europe.

Pendant toute conversion, même tardive, a son prix, et la commission des finances, mes chers collègues, en a tenu compte. C'est pourquoi elle ne s'est pas opposée au vote des crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et des crédits des services communs, s'en remettant, sur ces deux points, à la sagesse de la Haute Assemblée. Elle a, par ailleurs, recommandé l'adoption de l'article 89 rattaché. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I., du R.P.R., du R.D.E., ainsi que sur les travées socialistes.*)

**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).** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, l'année dernière, juste avant l'examen des crédits du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, nous apprenions que le taux de chômage, après deux ans de stabilité, recommençait à augmenter.

Face à cette situation, la commission des affaires sociales avait constaté une volonté certaine de lutter contre le chômage. Cette tendance de l'action du Gouvernement se manifestait par la recherche de moyens nouveaux pour tenter d'enrayer cette augmentation du nombre des chômeurs.

Aussi, bien que la commission des affaires sociales ait émis des réserves sur l'efficacité de quelques-unes des mesures relevant du traitement économique du chômage, notamment à propos des effets de substitution d'emploi créés par les exonérations de charges sociales, il lui avait semblé que plusieurs d'entre elles méritaient, en effet, d'être explorées ou renforcées. Je pense, par exemple, aux entreprises d'insertion, aux contrats emploi-solidarité, aux mesures en faveur des P.M.E. et des P.M.I. telles que la baisse de l'impôt, l'encouragement à l'augmentation des fonds propres ou encore à l'assouplissement de quelques règles de travail très contraignantes.

Par ailleurs, les critiques formulées à l'endroit de certains organismes associés au service public de l'emploi semblaient avoir été entendues : l'A.N.P.E. et l'A.F.P.A., bien qu'il fût encore trop tôt pour mesurer les effets des dispositions envisagées, étaient en cours de réforme ou faisaient du moins l'objet d'une attention particulière.

Notre commission s'en était d'ailleurs remise, l'an dernier, à la sagesse de notre assemblée et le Sénat avait adopté les crédits du ministère.

Qu'en est-il un an plus tard ? Cette politique a-t-elle porté ses fruits ?

Force est de constater, hélas ! que la situation ne s'est guère améliorée : en un an, le nombre des demandeurs d'emploi a augmenté de 10,9 p. 100 et, au cours du seul mois de septembre, de 1 p. 100 en données corrigées des variations saisonnières ou de 2,69 p. 100 en données observées. Que l'on prenne les demandeurs d'emploi en fin de mois, les D.E.F.M., au nombre de 2 772 000, inscrits à l'A.N.P.E., ou les chômeurs au sens du Bureau international du travail, qui étaient en septembre au nombre de 2 361 000, le taux de chômage est de 9,6 p. 100 de la population active, contre 8,9 p. 100 l'année dernière.

Depuis le début de l'année, on compte 240 000 demandeurs d'emploi supplémentaires, tandis que les offres d'emploi ont diminué de plus de 20 p. 100.

Je voudrais, à ce propos, madame le ministre, ouvrir une parenthèse : existe-t-il et, si oui, comment peut-on se le procurer, des statistiques sur l'emploi par bassin d'emploi ? Les données régulièrement publiées concernent les régions, voire les départements, mais pas les bassins d'emploi.

La publication de telles statistiques permettrait, par exemple, de clarifier les conditions qui ont présidé au choix des villes bénéficiaires des « délocalisations » de certains organismes publics. Ces choix correspondaient-ils aux villes les plus sinistrées en terme d'emploi, à celles qui sont touchées, soit directement, soit indirectement - dans leur bassin



d'emploi - par les plans de licenciements ? Je n'en suis malheureusement pas sûr ! Quelques références statistiques tenant compte de ces éléments seraient donc les bienvenues.

Je referme la parenthèse pour en revenir à l'évolution du marché du travail.

Les perspectives n'incitent guère à l'optimisme : on ne crée plus d'emplois, on en supprime. Vous nous avez d'ailleurs confirmé, madame le ministre, que les vagues de licenciements annoncées périodiquement, depuis des mois, n'apparaissent pas encore dans les chiffres du chômage. Et la presse continue à nous en annoncer de nouvelles, étalées sur plusieurs années ! L'électronique, l'informatique, l'automobile, les transports, le bâtiment, le textile licencient ou annoncent des licenciements.

J'ai, par exemple, tenté d'expliquer, dans une récente question orale, que, pour rattraper les Japonais dans la construction automobile, des gains importants de productivité devaient être réalisés. Des licenciements, hélas ! sont donc encore en vue.

Alors pour quelles raisons ? A qui la faute ?

Le facteur démographique y est pour peu de choses. En effet, la population active ne croît en moyenne qu'assez peu : 0,25 p. 100 chaque année. Toutefois, il semble que ce chiffre avoisine les 0,9 p. 100 en 1990. Mais les retards à l'entrée dans la vie active compensent l'accroissement naturel. Aussi ce taux reste-t-il inférieur à celui des principaux pays riches. La France n'est donc pas particulièrement handicapée sur ce point.

Un autre facteur, mis en évidence par l'inadéquation des offres et des demandes d'emploi, est le manque de qualification des demandeurs d'emploi. Je ne m'étendrai pas sur ce sujet, qui sera traité par notre collègue M. Jean Madelain.

Mais il faut observer, à ce propos, que les licenciements actuels, notamment depuis la guerre du Golfe, portent sur des personnels qualifiés. Ainsi les licenciements d'agents de maîtrise et de techniciens ont-ils augmenté de 24,5 p. 100 en septembre, les licenciements de cadres de 30 p. 100.

On le voit, la qualification n'est pas toujours synonyme d'emploi.

Quelles significations donner à ces chiffres ? Ils révèlent un grave problème de compétitivité des entreprises, alors même qu'elles doivent se mettre en position d'affronter le grand marché de 1993 ou la concurrence internationale. Pour tenter d'y parvenir, elles réduisent leur masse salariale. Ce faisant, elles se privent d'une main-d'œuvre qui leur sera nécessaire au moment de la reprise.

Licencier aujourd'hui dans le but de comprimer la masse salariale, c'est, en effet, prendre un risque pour l'avenir : celui de ne pas être à même de répondre à la croissance. Mais les entreprises ont-elles actuellement le choix ? Beaucoup d'entre elles, à l'entrée de l'hiver, pensent plus à survivre qu'à vivre.

En fait, la structure de votre projet de budget, madame le ministre, qui essaie de corriger quelques-uns des défauts de notre système de prélèvements obligatoires, montre bien dans quelles directions il conviendrait de s'orienter. J'y reviendrai.

Naturellement, cette montée, qui semble inéluctable, vers le seuil des trois millions de chômeurs, en dehors du formidable gâchis humain que cela représente, a des conséquences sur la façon d'appréhender la politique de l'emploi.

C'est ainsi que l'on voit apparaître des tentatives pour nier la réalité des chiffres. On préfère le chiffre de l'I.N.S.E.E. calculé selon la définition du Bureau international du travail, que l'on sait plus restrictive. Je précise qu'elle ne comptabilise, en effet, que les chômeurs immédiatement disponibles et n'ayant pas travaillé la semaine précédant l'enquête, ce qui exclut les malades, les personnes découragées ou celles qui ont trouvé un travail d'attente. Ou bien encore, on niera le chiffre en évoquant l'importance du nombre des faux-chômeurs, 700 000 selon M. le ministre délégué au budget !

La commission des affaires sociales, mes chers collègues, n'a pas souhaité entrer dans cette controverse : à quoi sert en effet de casser le thermomètre quand on a la fièvre ? Un chômeur malade, qui ne cherche donc pas d'emploi et n'est pas immédiatement disponible, bien qu'il ne soit pas comptabilisé par le B.I.T., reste un chômeur indemnisé dont il convient de se préoccuper. S'il existe des faux-chômeurs, les mesures que nous avons récemment adoptées lors de l'examen du projet

de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi permettront de les découvrir et de les radier, voire de les sanctionner. C'est normal et nécessaire.

Je ne m'étendrai donc pas davantage sur ces questions qui sont traitées dans mon rapport et qui ne changent rien à la réalité du chômage. J'évoquerai maintenant les graves conséquences du chômage sur l'assurance chômage.

A la fin de 1992, et dans l'hypothèse - sans doute par trop optimiste - d'une reprise de l'emploi en cours d'année, il manquera 16 milliards de francs pour équilibrer les comptes de l'U.N.E.D.I.C.

La solution appartient, certes, aux partenaires sociaux, mais le législateur peut, je crois, légitimement s'en inquiéter, d'autant qu'elle passera certainement par une augmentation des prélèvements obligatoires. De même le législateur ne peut tout aussi légitimement se désintéresser du fonctionnement de l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés, l'Agefiph, après les sollicitations dont elle a fait l'objet au titre d'une éventuelle solidarité interrégimes avec l'assurance chômage. Sans doute aurons-nous également à réfléchir sur les conséquences des préretraites sur les comptes de l'U.N.E.D.I.C.

Face à cette situation, qu'en est-il du projet de budget pour 1992 ? La politique budgétaire du Premier ministre et de son ministre de l'économie et des finances vise à développer la compétitivité et l'emploi. Vous traduisez cela, madame le ministre, par trois objectifs : favoriser l'émergence de nouveaux emplois, préserver l'emploi existant et insérer ou réinsérer les catégories les plus vulnérables.

Si la commission des affaires sociales ne peut qu'approuver ces objectifs, elle n'est pas sûre, cependant, que le budget de l'emploi permettra de les réaliser, ni surtout d'atteindre l'objectif général du budget 1992, à savoir créer des emplois et réduire le chômage. Et si elle doute, c'est non pas parce que le budget de l'emploi ne serait pas assez important, mais parce que les solutions sont ailleurs. C'est ce point, mes chers collègues, que je voudrais souligner à travers la présentation des crédits et des actions consacrées à l'emploi.

Sur un budget global de 74 milliards de francs, porté, par un tour de passe-passe - la vente d'une partie du capital d'entreprises publiques - à 77,4 milliards de francs, les crédits consacrés à la politique de l'emploi s'élèvent à 32,6 milliards de francs, en baisse de 4,5 p. 100, et à 37,1 milliards de francs si l'on y inclut, comme vous l'avez fait dans votre présentation, madame le ministre, les moyens des services du ministère, ou encore aux environs de 39 milliards de francs si l'on ajoute les crédits correspondant aux exonérations pour l'embauche d'un jeune non qualifié, avec la mesure dite « exo-jeunes ». Vous noterez que je n'ai pas fait écho aux propos de M. Mauroy, qui nous reprochait, à une certaine période, de vendre les bijoux de famille.

Votre politique de l'emploi s'articule autour de trois priorités : renforcer les moyens des services et de l'A.N.P.E., réorienter les dépenses actives de soutien à l'emploi et réduire les dépenses passives.

Le renforcement des moyens des services se traduira par une hausse des crédits de 7,4 p. 100, qui atteindront 6,2 milliards de francs. Cette hausse permettra, notamment, la création de quatre-vingts postes d'inspecteurs du travail. L'augmentation des moyens de fonctionnement pour faire face notamment à l'accroissement des contrôles en matière de sécurité sera une autre conséquence de cette hausse. Elle concerne aussi l'A.N.P.E. Cet organisme a fait l'objet d'un examen attentif de la commission des affaires sociales à plusieurs reprises au cours des dernières années.

La subvention de l'A.N.P.E. augmentera de 288 millions de francs pour s'établir à 4,1 milliards de francs. Cette augmentation correspond à la poursuite de la mise en œuvre du contrat de progrès passé avec l'Etat le 18 juillet 1990 : 335 postes seront ainsi créés et le système informatique sera modernisé.

Vous le savez, mes chers collègues, certaines tâches que l'agence accomplissait traditionnellement, comme l'inscription et le contrôle des demandeurs d'emploi, seront précisées par la loi, ce qui devrait en renforcer l'efficacité. Ainsi pourra-t-on estimer avec plus de certitude le nombre des faux-chômeurs. Mais l'agence est également invitée à rééquilibrer ses activités pour intervenir davantage en matière de prospec-

tion et de placement. Il s'agit, en particulier, de mettre en œuvre les mesures prises en faveur de l'emploi lors du conseil des ministres du 3 juillet dernier. Ainsi se voit-elle confier la tâche de contacter 40 000 entreprises afin de déterminer leurs besoins en personnel et en qualification, et de les conseiller.

Tout cela relève bien des missions de l'A.N.P.E. et ne peut être qu'encouragé. Mais la commission des affaires sociales se demande cependant si l'agence pourra mener à bien ces différentes tâches, alors même que les améliorations qu'aurait dû entraîner le contrat d'objectif ne paraissent guère probantes. Il semblerait notamment que les données statistiques dont dispose l'A.N.P.E. ne soient pas exploitées à des fins d'orientation professionnelle, ni ne permettent d'assurer un suivi des demandeurs d'emploi à l'issue des stages qu'ils ont pu suivre. De même, la refonte de la nomenclature du R.O.M.E., le répertoire opérationnel des métiers et des emplois, décidée en 1984, ne semble avoir d'autre existence qu'une plaquette publicitaire. Enfin, il y a ces fameuses conventions avec les collectivités territoriales soucieuses de promouvoir l'emploi, pour lesquelles l'A.N.P.E. ne montre guère d'empressement.

Etes-vous sûre, madame le ministre, de disposer, avec l'A.N.P.E., de l'organisme performant dont vous avez besoin ? Il est regrettable néanmoins que l'on ait réagi si tardivement pour reprendre en main cet organisme, alors que, depuis de nombreuses années, le Sénat attire l'attention du Gouvernement sur les carences apparemment congénitales dudit organisme.

J'en viens au deuxième objectif du ministère : réorienter les dépenses actives de soutien à l'emploi. Y sont consacrés 7,2 milliards de francs, plus de 10 milliards de francs si l'on y ajoute les mesures qui ont été adoptées en octobre dernier.

Pour justifier cette réorientation, le ministère met en avant la création de 4 900 places pour les handicapés. Les crédits d'insertion, qui sont alloués à cette action, en hausse de 9,3 p. 100, passent à près de 4 milliards de francs. Il met aussi en avant les moyens consentis à l'insertion par l'économie : 154 millions de francs.

Il faut y ajouter les incitations à l'embauche des personnes les plus vulnérables, sous forme d'exonération de charges. Cela concerne les chômeurs de longue durée, dont le nombre était, en septembre, de plus de 856 000 au titre des contrats de retour à l'emploi - 120 000 sont prévus en 1992 - et les jeunes sans qualification. C'est la fameuse mesure « exo-jeunes », qui figure dans le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi, que j'ai eu l'honneur de rapporter devant vous.

S'y ajoutent également, sous forme d'exonérations, les incitations à embaucher un premier salarié, mesure aujourd'hui étendue aux associations, ainsi que l'aide au développement des emplois de proximité, grâce à l'instauration d'un crédit d'impôt.

Il faut encore citer les aides aux contrats d'insertion par l'activité : les contrats emploi-solidarité, dont le nombre est réduit à 158 200, et les nouveaux contrats locaux d'orientation qui remplaceront les C.E.S. pour les jeunes de seize et dix-sept ans. Il en est prévu 60 000.

Ce dispositif est complété par les mesures directes d'aides aux entreprises, qui accompagnent la baisse d'activité et la suppression des emplois, et facilitent les adaptations de l'emploi à la modernisation des entreprises.

La commission des affaires sociales s'attendait à ce que les réorientations des dépenses actives portent principalement sur ces questions, surtout après vos déclarations, madame le ministre, sur les plans sociaux. Il paraîtrait normal, en effet, de prévenir les licenciements plutôt que de rechercher des solutions après. Or il n'en est rien : presque toutes ces aides, sauf l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, sont en baisse, notamment pour tout ce qui touche à la gestion prévisionnelle de l'emploi, 22 millions de francs, ou aux congés et aux conventions de conversion.

Pourquoi cette baisse de crédits sur des actions aussi importantes ? Est-ce volonté de votre part ? Ou bien les entreprises se montrent-elles peu intéressées ? Dans ce cas, votre politique d'incitation est peut-être mal adaptée, à moins que les entreprises qui souhaiteraient bénéficier de ces aides n'y renoncent, tellement les obstacles administratifs rencontrés sont nombreux, ou ne se fassent éconduire. Nous

connaissons tous de tels cas. « Vous n'entrez pas dans le schéma prévu », s'entendent-elles dire, comme si chaque cas n'était pas un cas particulier.

Dernières grandes actions du ministère en matière d'emploi : l'indemnisation des préretraites et du chômage. La somme qui y est consacrée s'élève à 23,7 milliards de francs, en baisse de 11 p. 100. Ces dépenses, dites passives, ne représentent cependant pas moins de trois fois le montant des dépenses actives.

Les crédits consacrés aux préretraites, 15 929 millions de francs diminuent de 11,29 p. 100 en raison des freins mis à ce dispositif jugé trop coûteux. Quant aux crédits du fonds national de chômage, 6 740 millions de francs, ils baissent de 920 millions de francs en raison de la suppression de l'allocation d'insertion pour les jeunes et les femmes isolées prévue à l'article 89 du projet de loi de finances.

Selon vous, madame le ministre, cette suppression a une double justification, d'une part, elle n'incitait pas les jeunes à s'insérer dans la vie active. C'est sûrement vrai. D'autre part, le R.M.I. est plus adapté à la situation des femmes isolées, c'est peut-être vrai. Mais attention de ne pas laisser un certain nombre d'entre elles sans ressources, parce que les critères seraient un peu différents ou encore parce qu'elles n'auraient pas le réflexe de faire les démarches administratives nécessaires.

Mes chers collègues, quels enseignements tirer de cette présentation des objectifs et des moyens consacrés à la politique de l'emploi ?

Après examen, je dirai d'abord que cette politique ne présente guère d'originalité. Elle reprend des recettes éprouvées, sauf peut-être sur un point : les aides à l'embauche des jeunes sans qualification. Cette mesure me semble bien répondre à une nécessité psychologique et sociale. Elle devrait permettre d'insérer les jeunes réfractaires à toute forme d'enseignement. Le temps, l'acquisition d'une petite expérience et, espérons-le, d'une certaine maturité devraient favoriser une prise de conscience de la nécessité d'une qualification. Prendre un emploi, même avant l'achèvement d'une formation, peut être un gage de bonne insertion.

Pour le reste, on reconduit les mesures en corrigeant certains dysfonctionnements. La répartition entre dépenses passives - 74,8 p. 100 en 1992, contre 76 p. 100 au cours des six premiers mois de 1991 - et dépenses actives ne paraît guère susceptible d'évoluer, sauf à prendre le risque d'une plus grande marginalisation des catégories les plus vulnérables.

La politique de l'emploi n'est cependant pas exempte de critiques, madame le ministre, par exemple sur le caractère tardif de la recherche de nouveaux gisements d'emploi. En effet, voilà des années que des suggestions sont faites dans ce sens, au cours des discussions budgétaires, mais aussi par le dépôt de très nombreuses propositions de loi dans les deux assemblées. Comment a-t-on pu ne découvrir ces gisements d'emploi que maintenant, encore que ce ne soient pas là les emplois productifs qui tireront notre économie.

De même peut-on critiquer le caractère tout aussi tardif de la remise en ordre de l'A.N.P.E. ou de la réorientation de ses activités sur la prospection d'emploi et le placement ?

Vous me direz certainement que vous n'êtes ministre de l'emploi que depuis quelques mois. Mais c'est bien vous qui avez décidé de diminuer le nombre des contrats emploi-solidarité, qui passent de 350 000 à 158 000, diminution que ne compensent ni l'élargissement des incitations à l'embauche d'un premier salarié aux associations, ni les incitations à l'embauche d'un jeune non qualifié.

De même on aurait pu s'attendre à un effort plus grand en faveur de la prévention des licenciements et de la gestion prévisionnelle des emplois.

Alors, faut-il augmenter ce budget ? Au regard des trois millions de chômeurs, on serait bien sûr tenté de répondre par l'affirmative. Ce n'est cependant pas le point de vue de votre commission des affaires sociales. Pour elle, le ministère du travail ne doit intervenir qu'à titre subsidiaire, à titre préventif, pour accompagner les mutations ou pour « colmater les brèches » quand se produit un accident, pour adoucir les situations les plus criantes ou les plus inacceptables. Mais, si ces interventions sont nécessaires, elles ne sont pas suffisantes, loin de là, car c'est avant tout de la politique économique que viendra la solution.

Le ministère du travail ne peut réparer à lui seul toutes les conséquences de la gestion désastreuse du Gouvernement. S'il tentait de le faire, cela constituerait une sorte d'encouragement à persévérer dans l'erreur.

Telle qu'elle se présente, votre politique, madame le ministre, met particulièrement bien en évidence tous les errements de la politique du Gouvernement auquel vous appartenez, comme de celui qui l'a précédé.

Par exemple, les exonérations de charges sociales, qui s'élèvent à près de onze milliards de francs - peut-être plus, car je n'ai pas réussi à toutes les identifier - soulignent combien le coût du travail est élevé et combien la structure des prélèvements obligatoires perturbe le fonctionnement du marché du travail et constitue un frein à l'embauche. Ce frein est sans doute beaucoup plus important que le manque de qualification, car une bonne partie des chômeurs est constituée de personnes qualifiées.

Je n'entrerai pas maintenant dans le débat sur le niveau du coût du travail, ni dans celui sur le Smic-jeunes, ils dépassent largement le cadre de cet avis, mais il est certain qu'une réflexion s'impose sur ces sujets. Par exemple, on observe que, si le taux de chômage en France est comparable à celui de nombreux autres pays riches, notre pays présente une faiblesse : il ne profite pas de la croissance pour créer des emplois, ce qui constitue une inertie considérable face à la baisse du chômage. Faut-il voir là un des effets négatifs de la structure des prélèvements obligatoires ?

Avant de conclure, j'aborderai brièvement les relations du travail.

Les moyens consacrés à cette action, qui se montent à 138 millions de francs progressent modestement, sauf ceux qui concernent le conseiller du salarié, qui accusent une nette diminution. La raison en est que cette institution fonctionne mal - c'est un dossier que je connais bien, puisque j'en étais le rapporteur. Je vous rappelle que le Sénat, s'il ne s'était pas opposé à cette fonction, avait mis en garde votre prédécesseur, madame le ministre, contre les inconvénients qu'il y aurait à en faire une véritable institution, lourde et procédurière, alors qu'il eût été plus simple et plus efficace de s'en tenir aux dispositions de la loi du 2 août 1989 sur la prévention du licenciement économique. En faisant de ces conseillers de quasi-délégués syndicaux, le Gouvernement a paralysé l'institution. Aujourd'hui, nous voyons le résultat !

Vous trouverez dans le rapport, mes chers collègues, un bilan des différents centres d'intérêt de la commission des affaires sociales, s'agissant notamment des négociations collectives, de l'hygiène et de la sécurité, de l'intéressement, des conflits du travail ou du syndicalisme. La commission regrette d'ailleurs que les crédits consacrés à la prévention diminuent, alors que celle-ci n'a jamais été autant nécessaire.

Dans tous ces domaines, il est difficile de relever des changements notables par rapport aux tendances observées l'année dernière. On observe une progression régulière des accords collectifs sur les mêmes thèmes, notamment sur les salaires, la persistance - malheureusement ! - d'une hausse des accidents du travail - d'où les critiques de votre commission - une diminution importante des conflits du travail ou encore un accroissement des accords d'intéressement, mais sans que l'on puisse connaître l'impact de la loi du 7 novembre 1990 que rapportait notre collègue M. Chérioux. J'ajoute que la question de l'intéressement a été mise en avant lors du conflit de Renault-Cléon.

La commission des affaires sociales tient à cette occasion, à rappeler son attachement à cette formule, qui implique davantage les salariés dans la vie de leur entreprise. Il ne faudrait pas que, sous prétexte que le mécanisme a fonctionné à la baisse, on le remette en cause. J'ai lu, madame le ministre, qu'on vous prêtait cette intention. Peut-être pourriez-vous nous dire un mot à ce sujet, tant il est vrai qu'on ne prête qu'aux riches !

Enfin, il faut souligner l'importance que prennent, en matière sociale, les textes d'origine européenne. Un projet de loi sur la prévention des risques professionnels, rapporté par M. Jean Madelain, est en cours d'examen. D'autres vont venir, et il est important que les droits du Parlement ne soient pas, à cette occasion, encore un peu plus « rognés ». Le Sénat sera vigilant, mais cela suppose la coopération du Gouvernement.

Je rappellerai encore quelques projets évoqués à un moment ou à un autre, les uns, confirmés, je pense à la relance des négociations sur les conditions de travail, les autres encore hypothétiques comme la représentation du personnel dans les petites entreprises.

Il y a encore cette réforme de la carte des prud'hommes, ainsi que le projet de réduire les effectifs : tout cela inquiète certains de nos collègues.

Pourriez-vous nous éclairer, madame le ministre, sur ces divers projets ?

Quant aux crédits relatifs aux droits de la femme, ils ne changent évidemment rien à la position de la commission des affaires sociales. Ils confortent certaines actions s'adressant à l'ensemble des personnes.

Monsieur le président, mes chers collègues, bien que l'emploi continue à se dégrader, la politique du ministère ne peut en être rendue responsable. Même si, sur certains points, elles suscitent nos réserves - je pense à l'A.N.P.E., à la gestion prévisionnelle de l'emploi - les actions qui nous sont présentées peuvent susciter notre neutralité bienveillante. Peu originales, c'est vrai, sans doute trop tardives malgré les suggestions de nos collègues, elles clarifient et améliorent certains dispositifs. Surtout elles permettent d'éviter le pire : la marginalisation d'une part grandissante de la population ; c'est notamment le cas de la mesure dite « exo-jeunes ».

Mais parallèlement, votre politique, madame le ministre, souligne les faiblesses d'une politique économique qui n'a pas exploré suffisamment les voies de la compétitivité et de l'emploi, malgré l'ambition affichée du budget général. C'est là que se situent les vraies responsabilités, non dans une insuffisance de moyens de votre ministère.

C'est pourquoi, mes chers collègues, partagée entre une approbation réservée des crédits et de la politique de l'emploi du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, et une critique virulente de la politique du Gouvernement, la commission des affaires sociales s'en est remise à la sagesse du Sénat. (*Applaudissements sur les traversés du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

**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, madame le ministre, mes chers collègues, le système actuel de formation professionnelle continue remonte à l'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970, transposé dans la loi du 16 juillet 1971. Plusieurs avenants et lois sont venus compléter ce dispositif jusqu'à former un ensemble complexe et touffu.

Le vingtième anniversaire de cette grande loi de 1971 a fourni l'occasion d'une mise à jour. Je ne reviendrai pas sur le détail de l'accord national interprofessionnel du 3 juillet dernier et du projet de loi qui s'en inspire, dont le Sénat a récemment débattu, sinon pour souligner que, par cette première étape, un renouveau semble amorcé qui va dans le sens que nous avons depuis longtemps souhaité.

C'est ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, qu'il est précisé que le crédit-formation individualisé a pour objet « l'acquisition d'une qualification correspondant aux besoins de l'économie prévisible à court ou moyen terme ». Nous ne pouvons que nous féliciter de cet objectif qui légitime un dispositif dont nous avons souvent déploré la lourdeur et le coût. De même, la création des carrefours-jeunes, qui ne sont pas des structures nouvelles, avez-vous affirmé madame le ministre, doit faciliter l'harmonisation et la cohérence des structures d'accueil existantes.

La remise en ordre du dispositif de formation professionnelle s'imposait pour deux raisons essentielles.

D'abord, il est nécessaire de disposer d'un outil cohérent et efficace pour favoriser l'insertion, après qualification, des jeunes et des chômeurs de longue durée.

Ensuite, il faut réorienter le dispositif sur les besoins de l'économie, notamment dans les secteurs industriels du bâtiment et des travaux publics. Trop de formations concernent un secteur tertiaire saturé alors que l'industrie ne trouve pas les personnes qualifiées dont elle a besoin.

Il faut avoir à l'esprit les chiffres inadmissibles tels que celui des 500 000 jeunes actuellement sans travail et sans qualification, alors que 100 000 à 120 000 jeunes entrent chaque année dans la vie active tout aussi démunis. Aussi



doit-on s'interroger sur l'efficacité de la formation initiale, dont les échecs justifient une large part des interventions du ministère du travail.

Dans leur rapport, fait au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner les modalités d'organisation et les conditions de fonctionnement de l'enseignement du second degré, nos collègues MM. Maurice Blin et Joël Bourdin mettent en évidence les causes des dysfonctionnements de la filière professionnelle devenue trop souvent filière de relégation, le déficit d'image de cette filière, l'adaptation de l'enseignement aux publics touchés et l'insuffisance de la relation école-entreprise.

Ce rapport souligne le gâchis humain et financier qui résulte du fait qu'une même prestation, destinée à la formation professionnelle initiale, est payée deux fois : au titre de l'éducation nationale, puis du ministère du travail.

Si la revalorisation de la filière professionnelle de l'éducation nationale reste nécessaire, il apparaît aujourd'hui fondamental de confier aux entreprises plus de responsabilités en matière de formation initiale. Les partenaires sociaux sont conscients de cette nécessité puisqu'ils prévoient un renforcement du rôle des branches et des entreprises dans la formation initiale, en les impliquant davantage dans l'apprentissage et les formations en alternance.

Une fois connu le rapport d'étape de la délégation générale pour le développement de l'apprentissage et de la formation en alternance, créée en juin dernier et présidée par M. Xavier Greffe, le Gouvernement a prévu d'accroître, dans les cinq ans à venir, d'au moins 400 000 le nombre des jeunes en formation en alternance. Je rappelle qu'il y en a eu 290 000 en 1990.

Il est également prévu de revaloriser l'apprentissage en soutenant la filière Decomps de formation d'ingénieurs et en y affectant les 200 millions de francs dont on a déjà parlé tout à l'heure. Diverses réformes des C.F.A., les centres de formation d'apprentis, seront entreprises tandis que sera encouragée la collaboration avec les lycées professionnels.

La commission, très attachée à la revalorisation et au développement de l'apprentissage, ne peut qu'approuver ce plan. Il ne faut cependant pas en cacher les difficultés. La première tient aux divergences qui existent au sein du Gouvernement, sans compter les réticences de l'éducation nationale. Se pose également la question du financement de ce plan quand on sait que 80 p. 100 de la taxe d'apprentissage sert à d'autres actions.

Nous sommes donc encore loin du système dual allemand, mais le processus semble cependant engagé, non pour copier ce système, mais pour trouver une alternative à notre propre système de formation initiale, dont l'échec est évident. Sur le plan financier, un seul chiffre le démontre : l'insertion des jeunes coûte actuellement plus de 15 milliards de francs.

Il me semble qu'aujourd'hui les esprits sont prêts à ce changement, les collectivités territoriales aussi, notamment les régions, qui ne peuvent être écartées du règlement de ce vaste problème.

Quels sont les objectifs du projet de loi de finances pour 1992 ? Les 37 milliards de francs, y compris les reports, obéissent à deux priorités : favoriser l'apprentissage et les contrats aidés en faveur des jeunes, réserver les autres aides en priorité aux publics les plus vulnérables, notamment aux chômeurs de longue durée.

L'enveloppe des crédits restant équivalente à celle de 1991, de nombreuses actions voient leurs dotations diminuer au profit des actions entrant dans les objectifs énoncés ci-dessus.

Ainsi, 8 294 millions de francs seront consacrés aux actions de formation destinées aux jeunes, principalement dans le cadre du crédit-formation individualisé, qui profitera à 117 500 jeunes pour un montant de 4 846 millions de francs.

L'enveloppe destinée à l'apprentissage est de 2 786 millions de francs, auxquels il faut ajouter 2 807 millions de francs versés par l'Etat au titre de la dotation de décentralisation.

Toujours pour les jeunes, mais au titre de l'insertion par l'activité, qui comporte un volet formation de plus en plus important, sont prévus 4 156 millions de francs, pour financer entre autres, 158 200 C.E.S., soit une nette régression par rapport aux 350 000 financés cette année.

S'agissant des adultes, 365 000 actions sont prévues en faveur des chômeurs de longue durée, pour un coût de 5 331 millions de francs. A ces crédits s'ajoutent 2 604 millions de francs d'exonérations de charges pour les 120 000 contrats de retour à l'emploi.

Je voudrais m'arrêter un instant sur le programme national de formation professionnelle « adultes », qui, chaque année, est mis en œuvre, au moins en partie, par différents ministères.

La régulation budgétaire ayant lourdement pénalisé en 1991 les crédits du ministère du travail et spécialement ceux de la formation professionnelle, il en est résulté, début septembre, une annulation de 204 millions de francs ne permettant plus d'assurer le paiement des stagiaires en cours de formation. Cette mesure a déclenché un tollé général, dont nous avons tous enregistré les échos.

Après examen des différentes situations, une décision interministérielle a rétabli un crédit de 110 millions de francs permettant de faire face aux besoins immédiats. Qu'en sera-t-il en 1992, alors que les crédits de la ligne « programme national de formation professionnelle » sont en baisse très sensible : 2 365 millions de francs, reports compris, sont prévus contre 3 067 millions de francs dans la loi de finances initiale de 1991, et 2 933 millions après régulation ? C'est, pour nous, un sujet de préoccupation.

Les autres actions en faveur des adultes sont le programme national de formation au titre de la politique contractuelle avec les entreprises, pour 2 365 millions de francs, et la participation de l'Etat au titre du congé individuel de formation et du crédit-formation individualisé pour les adultes, pour 830 millions de francs.

J'en viens maintenant à l'A.F.P.A., dont les moyens sont majorés de 145 millions de francs pour s'établir à 3 940 millions de francs. Cette majoration concerne les ajustements des rémunérations et des moyens de fonctionnement, la création de trente-cinq emplois et la modernisation du système informatique.

Le contrat d'objectif a précisé les missions de l'association. Celles-ci doivent être recentrées sur les besoins des branches professionnelles, une priorité étant accordée au niveau V.

Plusieurs audits sur la gestion sont en cours. Au vu de leurs résultats, l'avenant technique et financier prévu au contrat devrait viser à donner davantage de souplesse à l'organisme et l'inciter à moderniser ses méthodes, qui en ont bien besoin.

Nous approuvons cette remise en ordre, mais nous souhaitons qu'elle s'effectue dans un cadre largement déconcentré et régionalisé, gage, à nos yeux, d'efficacité.

Quant aux régions, il est trop tôt pour connaître leur bilan 1991 en matière de formation. On sait cependant que l'ensemble de leurs actions, y compris l'apprentissage, a progressé de 15,4 p. 100. Les crédits d'Etat transférés représentent 38 p. 100 du total. Ceux de l'apprentissage s'accroissent de 21 p. 100, ceux de la formation continue de 11,7 p. 100 ; 426 450 personnes ont suivi une action financée par les régions et ce nombre est en progression modérée.

Enfin, au titre de la participation des entreprises, 83 630 entreprises, en 1990, ont versé 34 308 millions de francs, dont 3 150 millions de francs au titre de la formation en alternance. Le nombre de stagiaires a été de 3 278 000, ce qui donne un pourcentage par rapport à l'effectif salarié de 36,4 p. 100.

Globalement, le bilan et la répartition entre entreprises et entre catégories socioprofessionnelles n'évolue guère. Les grosses entreprises dépensent toujours davantage en formation. Agents de maîtrise, techniciens et cadres, mais aussi ouvriers qualifiés en sont les principaux bénéficiaires.

Pour compléter ce rapide tour d'horizon, je tiens à souligner une baisse du contrôle des quelque 16 000 organismes de formation qui interviennent sur le marché. Peut-être a-t-il manqué les moyens juridiques suffisants, les décrets de la loi du 4 juillet 1990 venant seulement d'être publiés. Or je rappelle que cette loi, votée en urgence, affichait de grandes ambitions en matière d'homologation des programmes et de contrôle des organismes.

Ces contrôles sont indispensables pour vérifier la qualité des formations et le bon usage des crédits. Aussi la somme de 25 millions de francs, inscrite au budget pour financer une expérience en matière de contrôle, semble-t-elle bien insuffisante pour répondre aux besoins réels.

En conclusion, si l'on ne considérait que le montant des crédits inscrits dans ce projet de budget - qui, je le rappelle, ne sont en hausse que par rapport aux crédits de 1991 amputés des annulations mais se situent, en francs courants, au niveau de ceux de la loi de finances initiale pour 1991 - on devrait conclure au rejet d'une dotation qui, quantitativement, ne fait pas ressortir le caractère prioritaire de la formation professionnelle.

Mais il faut bien reconnaître que ces crédits s'inscrivent dans un contexte de mutation : de nouvelles bases sont jetées, sur lesquelles va se construire notre système de formation professionnelle, peut-être pour les vingt ans à venir.

Une réflexion s'instaure pour savoir comment vont s'articuler les modes de formation en alternance et le système traditionnel d'enseignement.

Certes, beaucoup d'incertitudes demeurent : sur les choix réels du Gouvernement, sur l'attitude de l'éducation nationale, sur l'aide qu'il conviendrait d'apporter aux entreprises appelées à accroître leurs efforts de formation.

Quoi qu'il en soit, les gaspillages actuels et les dysfonctionnements constatés ne sont plus tolérables. Vos premières décisions, madame le ministre, tendent à y remédier.

C'est pourquoi, compte tenu des intentions affichées, qu'elle approuve, la commission des affaires sociales s'en remet à la sagesse du Sénat quant au vote à émettre sur les crédits de la formation professionnelle figurant dans le projet de budget pour 1992. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

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

Groupe du rassemblement pour la République : 28 minutes ;

Groupe de l'union centriste : 21 minutes ;

Groupe socialiste : 21 minutes ;

Groupe du rassemblement démocratique et européen : 12 minutes ;

Groupe communiste : 5 minutes.

La parole est à M. Viron.

**M. Hector Viron.** Monsieur le président, j'essaierai de présenter ces quelques réflexions dans un laps de temps raisonnable, mais je demande à l'avance votre indulgence : gratifié de cinq minutes, notre groupe voit son temps de parole encore réduit par rapport aux années précédentes. Disposer de la même durée - cinq minutes ! - pour parler du travail et de l'emploi et pour s'expliquer sur le projet de budget de la Légion d'honneur ou du *Journal officiel* ne nous paraît pas très sérieux. Faute de temps, je limiterai donc mes remarques à l'emploi et au chômage.

Madame le ministre, pas plus que les précédents, le projet de budget que vous nous présentez pour 1992 ne saurait, dans un domaine aussi sensible et vital, nous donner satisfaction.

Vous affirmez que l'emploi constitue la priorité absolue du Gouvernement. Permettez-moi, madame le ministre, de constater qu'en réalité, sous certains aspects, votre projet de budget sanctionne les demandeurs d'emploi et favorise ceux qui les licencient et les exploitent.

Les économies se font sur le dos des jeunes et des femmes isolées avec la suppression de l'allocation d'insertion, mais aussi des chômeurs de longue durée avec la baisse des actions d'insertion et de formation, des stages de reclassement, ainsi que sur le dos des jeunes en premier emploi : les C.E.S., succédant aux T.U.C., dont l'inefficacité était notoire, sont remplacés à leur tour par les C.L.O. De la sorte, les jeunes travaillent cent soixante-cinq heures mensuelles - dont trente-deux sont consacrées à la formation - au lieu d'un travail à mi-temps, et ils recevront 30 p. 100 du Smic au lieu d'un Smic entier.

Précisons encore, pour être au plus près de la vérité, que, sur les 2 770 000 demandeurs d'emploi recensés officiellement, 800 000 sont complètement abandonnés, sans indemnités.

Ces chiffres se traduisent, dans la région Nord - Pas-de-Calais, par 215 000 demandeurs d'emploi officiellement recensés. C'est beaucoup, c'est beaucoup trop !

Dans certains secteurs de cette région, comme celui de Roubaix-Tourcoing, le taux de chômage atteint 13,3 p. 100 ; dans le secteur de Dunkerque, il est de 12,2 p. 100 ; dans celui de Valenciennes, de 16,5 p. 100 ; dans l'Avesnois, de 15,5 p. 100 ; dans le Douaisis, de 13,5 p. 100 ; dans la région de Lens, de 15,5 p. 100 ; dans le Calaisis, de 13,3 p. 100 ; dans le Boulonnais, de 13,5 p. 100. Dans le même temps, le nombre d'offres d'emploi non satisfaites n'atteignait que 3 200 en juillet 1991.

De tels chiffres expliquent notre inquiétude et notre mécontentement.

Il faut ajouter, au plan national, que, après les licenciements pratiqués chez Michelin, une quinzaine de grandes entreprises annoncent des licenciements par milliers, comme l'a rappelé tout à l'heure M. le rapporteur spécial de la commission des finances.

A ceux qui, pour des raisons différentes des nôtres, vous critiquent, madame le ministre, je rappellerai combien je regrette la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, que M. Séguin, l'un de vos prédécesseurs, fit voter contre la promesse, combien illusoire, du C.N.P.F. de créer 370 000 emplois. C'était en 1987, lors de la discussion budgétaire. Ces emplois ne virent jamais le jour !

Et je ne parle pas des différents plans pour l'emploi lancés entre 1986 et 1988, qui furent autant d'échecs.

Quelques rappels sont intéressants, dans la conjoncture actuelle où chacun voit les problèmes d'une façon différente selon qu'il est au pouvoir ou qu'il n'y est plus.

En ce qui nous concerne, nous avons toujours eu la même opinion, à savoir que la politique qui est menée depuis un certain temps en matière économique ne peut pas redresser cette situation.

Le moment est venu de tirer les leçons de tous ces échecs. Il faut procéder à l'élaboration d'une autre politique économique, créatrice d'emplois, et revenir à une protection plus efficace des travailleurs contre des licenciements trop souvent abusifs.

Le deuxième volet de votre action concerne les exonérations de charges patronales. La démarche est la même que pour l'ensemble de ce budget, qui voit l'impôt sur les sociétés tomber en chute libre et qui confirme le désengagement de l'État.

Vous répondez avec empressement à un patronat de plus en plus exigeant en l'abreuvant de deniers publics.

Votre budget stagne à la hauteur de 1991 en francs constants.

En revanche, les exonérations de cotisations sociales, dont on a montré l'inefficacité en matière de création d'emplois, augmentent de 34,6 p. 100. Encore faut-il y ajouter les 2,25 milliards de francs de l'enveloppe supplémentaire destinée aux exonérations.

Madame le ministre, votre budget n'est pas bon pour les demandeurs d'emploi, pour les travailleurs et pour notre économie. Vous excluez 3 millions de personnes utiles à l'activité économique de ce pays.

Prenez aussi le chômage partiel : 600 000 heures mensuelles début 1991 contre 200 000 en 1990. Ajoutez y encore ceux qui travaillent dans des conditions d'extrême précarité, sans autre choix..

L'ancienneté moyenne des demandeurs d'emploi étant de 362 jours, ces derniers sont contraints de saisir les solutions les moins satisfaisantes, comme les stages et emplois mal rémunérés, les contrats à durée déterminée - exception devenue la règle - l'intérim, le temps partiel forcé.

Dans le secteur public comme dans le secteur privé, les salariés rejettent votre politique. Les mouvements sociaux qui ont lieu attestent de l'ampleur de certaines exigences, aussi bien chez les ouvriers et les employés que chez les techniciens ou les cadres.

S'agissant de la détérioration des conditions de travail, de la baisse du pouvoir d'achat - vos services annoncent une hausse de 4 p. 100, mais je conteste ce chiffre qui n'est pas très sérieux - vous nous dites que nos partenaires, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne notamment, sont plus mal placés encore. Sans doute ! Mais c'est la preuve qu'une même politique produit les mêmes effets et que ce n'est pas de ce côté qu'il faut attendre des solutions.

Le Gouvernement se veut constructif en stimulant les emplois de proximité. Certes, ces emplois sont utiles, mais, plutôt que les aides aux dépenses, ne vaudrait-il pas mieux augmenter les ressources des ménages ? Cela aurait peut-être un autre effet !

L'effort, pour être productif, doit être aussi - et surtout - axé sur les emplois créateurs de richesses, industrielles ou agricoles.

La manipulation des fichiers de l'A.N.P.E. ne changera rien au fait que le chômage poursuit sa progression.

Vous exonérez le patronat de ses obligations en matière de charges sociales depuis plusieurs années, mais vous constatez qu'aucune aide à la formation de longue durée n'a été demandée en 1990, alors qu'il s'agit pourtant de la formation la plus qualifiante.

Le patronat utilise vos fonds - ou plutôt ceux des contribuables - pour ses seuls résultats immédiats.

Il est vrai que vous n'êtes pas seule dans ces choix délibérés : malgré des opérations en trompe-l'œil à l'Assemblée nationale, les représentants de la droite dans ce pays vous exhortent à poursuivre et à accentuer l'austérité. Leur dernière trouvaille ? Les jeunes sont trop payés, cela freine l'embauche !

Ces derniers jours, le projet de loi tendant à renforcer la lutte contre le travail clandestin - un bon projet, celui-là, qui reprenait d'ailleurs certaines propositions des élus communistes - a été dépeuplé de l'essentiel de ses dispositions par la majorité du Sénat.

Madame le ministre, nous pensons que vous devriez exiger du Gouvernement les moyens en personnel nécessaires, notamment en inspecteurs du travail, même si ces derniers se consacrent trop souvent à faire passer les mesures de sous-emploi au lieu de faire appliquer le droit du travail et de la sécurité dans l'entreprise.

La création de 350 postes d'inspecteurs du travail doit s'accélérer et les suppressions d'emplois dans certaines structures administratives doivent être compensées par des embauches.

L'A.N.P.E. est mobilisée pour inciter les entreprises à utiliser vos mesures, mais les 300 postes créés en 1992 et les crédits alloués à cet organisme devraient plutôt servir à améliorer les résultats obtenus en termes de placement des demandes.

La simple justice sociale impose que l'on s'attaque aux contraintes des marchés financiers. Les milliards existent pour répondre aux besoins des gens, pour la famille, l'emploi, la santé, la culture !

Nos propositions répondent à des nécessités économiques : contrôle de l'utilisation des 180 milliards de francs de fonds publics affectés à la formation ; affectation de 10 p. 100 du temps de travail à la formation de chaque salarié ; à l'heure où nous avons près de 3 millions de chômeurs dans le pays, orientation vers une réduction du temps de travail ; augmentation de la contribution patronale à la formation ; taxation des spéculations boursières ; enfin - problème que nous posons depuis plusieurs années - affectation d'une part des 40 milliards de francs du budget de l'armement à l'enseignement.

Il faudrait créer un service public d'insertion à l'emploi ; il faudrait relever le Smic - est-il normal, dans la situation actuelle, de vivre avec sept mille francs mensuels ? Il faudrait, à un moment où l'industrie cherche des emplois qualifiés, reconnaître véritablement les qualifications ; il faudrait développer les attributions et les pouvoirs des représentants du personnel - comités d'entreprise, élus et délégués syndicaux ; enfin, il faudrait une politique qui s'oriente beaucoup plus vers la production et la création de produits français.

Les élus communistes et apparentés appuient les exigences formulées en ce sens par les travailleurs des entreprises et des administrations de ce pays.

Le bien-être des gens et le développement économique sont compatibles, mais cela implique une politique opposée à celle qui est engagée actuellement. C'est pourquoi, madame le ministre, nous ne pouvons approuver le budget que vous nous proposez. (*Applaudissements sur les travéges communistes.*)

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

**M. Gérard Delfau.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, ce n'est pas le moindre paradoxe de ce cérémonial budgétaire annuel que de disposer de

quelques minutes seulement pour s'exprimer sur un sujet aussi important et sur l'engagement de sommes aussi considérables. Mais telle est la loi. Je m'efforcerai donc, comme vous-même, madame le ministre, d'aller à l'essentiel.

Les crédits consacrés aux actions de formation professionnelle inclus dans votre budget s'élèvent à 24 991 millions de francs. Ils ne représentent pourtant qu'une partie de l'effort global de l'Etat, qui s'établira, pour 1992, à 37 932 millions de francs, montant prévu pour l'enveloppe interministérielle consacrée à la formation professionnelle.

C'est là la reconduction des crédits de 1991, mais celle-ci s'accompagne d'une sélectivité plus pointue fondée à la fois sur l'expérience et sur la volonté de concentrer l'effort financier sur des formations qualifiantes et sanctionnées par un diplôme.

Pourtant, l'effort financier à accomplir dans les années à venir est considérable, si l'on en croit, notamment, la récente étude du Commissariat général du plan, et l'Etat seul aurait du mal à y faire face. Dès lors, pour parler clair, comment financer et quelles formations ?

Depuis la loi de juillet 1971, la formation professionnelle a connu dans notre pays un essor tout à fait considérable, mais il faut reconnaître que nous avons mal maîtrisé cette évolution. Il existe actuellement 17 000 organismes de formation, dont 6 000 seulement ont une convention avec l'Etat. En d'autres termes, l'offre de formation est pléthorique, mais elle manque d'organisation et de cohérence.

On estime à 13 000 le nombre d'organismes ayant une activité réelle, et je ne parle pas des associations « écran » - il en existe encore. A cet égard, il est bon que vos services, madame le ministre, et ceux du corps préfectoral leur fassent la chasse.

De même, je n'oublie pas ces lignes budgétaires que l'on reconduit d'année en année pour faire plaisir à telle ou telle personnalité. Comme mes collègues, je dis, madame le ministre, qu'il faut contrôler, qu'il faut cesser de saupoudrer, qu'il faut privilégier la formation qualifiante et favoriser celle qui est dispensée en fonction des offres du marché du travail et non des offres de formation.

Disant cela, madame le ministre, je ne fais que reprendre très exactement à mon compte votre politique et, de ce point de vue, comme mes collègues, je vous donne acte que vous allez dans le bon sens.

Par ailleurs, cette formation, si je reprends un peu l'histoire de ces vingt dernières années, se répartit de façon inégale. Ainsi, les probabilités sont plus grandes pour les techniciens, les ingénieurs et les cadres de bénéficier d'une formation professionnelle continue que pour les personnels non qualifiés. Il y a là une injustice et un dommage économique auxquels il faut sans cesse essayer de remédier.

De même vaut-il mieux travailler dans une grande entreprise, où les crédits attribués à la formation ne cessent de croître, que dans une P.M.E. en milieu rural. Et je ne parle pas de l'essentiel de ces petites entreprises artisanales, qui ont du mal à considérer même que la formation peut entrer dans leur plan de développement !

Pour les entreprises de moins de dix salariés, nous avons franchi un pas considérable, madame le ministre, avec votre projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'emploi, mais les statistiques montrent que la moitié des entreprises de moins de cinquante salariés n'envoient encore personne en formation.

Plus ennuyeux, le crédit d'impôt formation, mis en œuvre par la loi de finances de 1988 et pour lequel nous avons décidé qu'un bonus serait accordé à la formation des personnels les moins qualifiés, n'a fait l'objet, en 1990, que de 13 000 déclarations pour un contrat de 288 millions de francs, alors que les chiffres envisagés au départ étaient de 46 000 déclarations pour 540 millions de francs.

L'état des lieux que l'on peut dresser montre donc que nous sommes arrivés à un palier. En schématisant, on pourrait dire que, là où existe un public déjà assez averti pour être demandeur de formation, cette mesure est un succès, mais que, là où il n'y a pas encore cette culture d'entreprise qui fait de la formation un élément non seulement de dynamisme économique mais aussi de justice sociale, l'évolution est encore très insuffisante.

Au fond - c'est là que je voulais en venir, madame le ministre - plus nous entrons dans ce chômage structurel qui s'est abattu sur l'ensemble des pays industrialisés, plus nous

constatons que, finalement, beaucoup dépend de l'état d'esprit, de la prise de conscience de tous ceux qui concourent au développement économique, au premier rang desquels, évidemment, les chefs d'entreprise.

Or, le climat national et international, aujourd'hui, renforce la frilosité et décourage l'initiative. Il faut donc que la politique de formation professionnelle et, plus généralement, la politique en faveur de l'emploi franchissent un nouveau pas, qu'elles aillent encore plus près des gens, comme vous vous êtes efforcée, d'ailleurs, de le faire depuis votre arrivée à ce ministère, au travers d'un certain nombre d'initiatives que vous avez prises.

Il faut allier davantage déconcentration et décentralisation, afin de mettre en place des formations qui débouchent sur des métiers ou des avancées personnelles des salariés, afin d'engager l'ensemble des énergies et des moyens pour y parvenir.

Déjà, l'éducation nationale lance ses bassins de formation, qu'il lui reste pourtant à faire vivre et à mieux coordonner avec l'action des autres acteurs du développement économique.

Vaste programme, me dira-t-on ! C'est vrai, mais je fais le pari qu'il est possible de l'appliquer pour peu que l'ensemble des élus locaux et nationaux - je dis bien « l'ensemble » - mais aussi les partenaires sociaux soutiennent, à l'échelle de leur petit territoire, cette nécessaire concertation, cette nécessaire action en commun.

**M. Jean Chérioux.** Il ne faut peut-être pas inverser les rôles !

**M. Gérard Delfau.** Il n'est pas question d'inverser les rôles ; chacun doit faire un pas. Je parlais de l'éducation nationale, mais je pourrais parler tout aussi bien de tous les autres acteurs, y compris les chefs d'entreprises, car eux aussi ont encore beaucoup de pas à faire sur le bon chemin. Il n'y a pas de rôle à inverser et, surtout, il n'y a pas de procès à instruire.

**M. Jacques Bialski.** Très bien !

**M. Gérard Delfau.** Il faut simplement que chacun fasse l'effort nécessaire pour sortir de l'ornière dans laquelle nous sommes. Telle est la politique que nous devons, tous ensemble, mener.

**M. Franck Sérusclat.** Très bien !

**M. Jacques Bialski.** Très juste !

**M. Gérard Delfau.** Bref, un climat se crée, des actions sont lancées, et nous devons aller plus loin.

Je veux plaider ici, une fois de plus, pour la pertinence du bassin d'emploi comme territoire naturel où peut se faire au mieux cette adéquation de la formation à la réalité du marché du travail, sans négliger, bien sûr, la nécessaire dimension de la formation générale.

Il s'agit de donner à tous les acteurs du développement économique - élus locaux, chefs d'entreprise, services extérieurs de l'Etat, éducation nationale, représentants des syndicats de salariés, car eux aussi doivent être impliqués dans cet effort - les moyens de mener une politique territoriale concertée : observer l'évolution des métiers ; disposer pour cela, on l'a déjà dit, des bonnes statistiques, madame le ministre, au niveau du bassin d'emploi et pas seulement à celui de la région ; diffuser les mesures incitatives que vous prenez ; rationaliser et mieux cibler l'offre de la formation continue ; réorienter, si nécessaire, les ressources du budget de l'éducation nationale vers l'enseignement technique et professionnel.

Au nom de la commission des affaires culturelles, je ferai, très prochainement, des propositions très précises en la matière dans le cadre du budget.

Il s'agit, enfin, de convaincre les enseignants, les jeunes, les chefs d'entreprises qu'une rénovation de l'apprentissage est possible, mais qu'il faut s'en donner, tous ensemble, les moyens.

Bref, il faut soutenir tous les projets qui concourent à l'emploi, notamment, bien sûr, les projets de création d'entreprise, et pas seulement là où des villes disposant de moyens importants ont pu mettre en place des technopoles ou des pépinières d'entreprises, parfois, d'ailleurs, surdimensionnées - mais tel n'est pas l'objet de la discussion de ce matin.

Tous ces acteurs n'ont de chance d'aboutir et de faire vivre une politique de l'emploi qui nous sorte du marasme actuel que s'ils sont organisés à l'intérieur de structures capables de mobiliser, sur une base paritaire, l'ensemble des forces.

Ici, ce seront des structures intercommunales ou des chartes ; là, ce seront des comités d'expansion, des comités de bassin d'emploi ou des missions locales. Peu importe, l'essentiel est que chacun s'organise sur le terrain à partir de la réalité qu'il connaît.

Je tiens ici à souligner pourtant que les comités de bassins d'emplois qui ont l'avantage sur toutes les autres structures d'être organisés paritairement avec les élus, les chefs d'entreprise, mais aussi les services de l'éducation nationale et les syndicats de salariés, sans oublier évidemment l'appui de votre ministère et de vous-même, madame le ministre, sont appelés, dans les années futures, à tenir une place de plus en plus importante dans cette mobilisation qu'ensemble nous voulons organiser.

J'aurais aussi voulu parler - mais je vois que le temps passe - du rôle des régions. Vous avez évoqué à plusieurs reprises, madame le ministre, notamment lors des entretiens Condorcet, le renforcement du partenariat entre l'Etat et les régions. Il y a là une compétence qu'il faut effectivement reconnaître, qu'il faut adapter, ce qui une autre façon de sortir de cette politique macroéconomique qui, même si elle est bonne au niveau national, ne donne pas toujours les résultats souhaitables au niveau local.

Voilà, madame le ministre, ce que je voulais dire. Bien sûr, j'aurais pu évoquer également le rôle des sous-préfets. De même, j'aurais pu vous dire que nous attendons beaucoup de la mission du recteur Xavier Greffe dont nous pensons qu'elle est un bon exemple de concertation, du partenariat et, ensuite, du moins je l'espère, des décisions qui seront prises en concertation par le ministère de l'éducation nationale et votre ministère, madame le ministre. J'aurais pu aussi parler de l'A.N.P.E. et vous dire que nous voyons l'arrivée du nouveau directeur, dont nous connaissons l'expérience et l'esprit de décision, avec beaucoup d'espoir quant à sa capacité à renforcer encore plus le rôle de cette grande institution.

J'aurais donc pu dire beaucoup d'autres choses, mais je tenais surtout à présenter un certain nombre d'observations qui sont tirées de notre expérience concrète, sur le terrain et dont le groupe socialiste, comme, sans doute, tous les autres groupes, tire les enseignements quant à la situation de l'emploi.

J'ai, bien sûr, également tenu compte de ma propre expérience, ainsi que des échanges incessants - le rapporteur spécial, M. Blin, qui intervenait avant moi, aurait pu dire la même chose - entre le ministère de l'éducation nationale et celui de l'emploi. Il s'agit là, me semble-t-il, d'une nouveauté dans la politique gouvernementale dont je veux souligner l'importance et dire à quel point elle est riche d'espoir.

En achevant cette brève intervention, madame le ministre, je voudrais vous dire, au nom du groupe socialiste, combien nous apprécions le remarquable travail que vous accomplissez ; nous apprécions la sincérité de votre propos et la force de votre implication personnelle.

Par conséquent, nous soutenons évidemment votre projet de budget et, au-delà de celui-ci, nous vous apportons notre appui pour tout ce que vous faites, dans le difficile combat que vous menez. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. le président.** La parole est à M. Lesein.

**M. François Lesein.** Madame le ministre, relever le niveau de l'emploi, en ces temps d'aggravation du chômage, telle est la priorité affichée par votre Gouvernement. Le projet de budget que vous présentez aujourd'hui devant la Haute Assemblée se veut la traduction politique de cette volonté.

Faire baisser le coût du travail pour enrayer la montée du chômage : les grandes administrations économiques - la direction du Trésor, la direction de la prévision -, mais aussi des représentants autorisés des chefs d'entreprise, semblent se retrouver, madame le ministre, autour de cet objectif.

Que l'on s'affirme plus ou moins ouvertement en faveur de la suppression du Smic ou de son aménagement - telle que l'instauration d'un Smic-jeunes - l'idée revient avec insistance.

On connaît aussi, madame le ministre, vos réticences face à des mesures réduisant le pouvoir d'achat des bas salaires, et votre choix qui consiste à leur substituer des mesures d'exonération de charges sociales en faveur de jeunes non qualifiés, à l'instar de ce qui a été mis en place, en 1990, pour les chômeurs âgés.

Pour être, peut-être, un peu moins inégalitaire, la logique du processus demeure la même : on attend de la baisse du coût du travail une relance du l'emploi.

En juin dernier, l'organisation de coopération et de développement économique a publié un rapport consacré à l'économie française, qui préconisait, sans précautions oratoires excessives, l'abandon du Smic. Selon ce même rapport, une telle décision permettrait de trouver plus facilement un emploi, en particulier pour les jeunes non qualifiés, dont les difficultés d'insertion, en termes tant de travail que d'insertion sociale, sont, à l'évidence, considérables.

Le *Financial Times* saisisait l'occasion de la publication de ce rapport pour critiquer l'intention des travaillistes britanniques d'instaurer - s'ils revenaient au pouvoir - un salaire minimum égal à la moitié du salaire moyen masculin en Grande-Bretagne. Dans son éditorial publié à l'automne dernier, le même journal affirmait que l'existence du Smic était la cause du chômage élevé qui frappe la main-d'œuvre en France.

On le voit, madame le ministre, la question est au cœur des choix essentiels qui concernent le budget soumis à notre examen aujourd'hui. Pourtant, aucune étude ne permet de prouver sérieusement qu'une réduction du coût du travail serait la panacée qui permettrait d'accroître sérieusement le niveau de l'emploi.

Bien sûr, les arguments de bon sens existent ! Il en est ainsi des entreprises qui prévoient d'augmenter leur production et qui ont le choix entre l'achat de machines ou l'appel à un personnel supplémentaire. Plus le coût du travail est faible, plus la seconde solution est avantageuse, même si elle n'est pas, pour autant, toujours retenue !

Diminuer le coût du travail, c'est aussi baisser le coût de la production : autant de compétitivité en plus pour les entreprises françaises face à leurs concurrentes étrangères, l'emploi et la balance commerciale s'en trouvant en même temps améliorés.

Ces arguments ne sont pas sans valeur. Dès lors, d'où vient, madame le ministre, qu'ils n'emportent pas complètement la conviction ?

Les enquêtes de l'I.N.S.E.E. montrent que les employeurs embaucheraient volontiers s'ils trouvaient le personnel qui leur convenait et s'ils étaient, tous, capables de définir avec précision les moyens dont ils ont besoin. Quel résultat paradoxal à un moment où sévit un chômage considérable !

Certes, cela s'explique par la segmentation croissante du marché du travail, par les exigences des employeurs, mais aussi - c'est le cas dans l'industrie, par exemple - par le niveau des salaires pratiqués à l'embauche et qui sont insuffisants pour attirer les jeunes, ce qui nous renvoie à l'argument d'une baisse des salaires, qui constitue un obstacle majeur à la transition indispensable vers un modèle de société à haute productivité et à hauts salaires, une société à l'allemande, madame le ministre !

Le coût du travail n'est qu'un élément parmi d'autres du coût de production d'une entreprise. La décision de développer une production - donc d'investir, dans des machines ou dans des hommes - est fonction de la conjoncture, du coût de l'investissement, des capacités éventuelles de production inemployées, des marchés, etc.

Ce qui est certain, c'est que le coût des salaires est déjà inférieur en France à celui de nos voisins les plus industrialisés. Nos succès, comme nos difficultés, ont bien d'autres causes.

Ce qui est tout aussi certain, c'est qu'une réduction des salaires aurait des conséquences en termes de ralentissement de la consommation. En effet, si la baisse du coût du travail résultait de la seule réduction des charges sociales, une partie des ressources des régimes sociaux disparaîtrait. Par quoi la compenserait-on, pour éviter le déficit ? Il y a là, à l'évidence, une idée à approfondir.

La réduction progressive des charges sociales, à moyen terme, pourrait être compensée par une augmentation des impôts, ou une diminution des dépenses publiques, qui per-

mettrait tout aussi bien de compenser, à recettes budgétaires inchangées, le déficit des régimes sociaux. La réduction des charges sociales aurait, madame le ministre, un avantage : elle permettrait, à coût du travail équivalent, d'augmenter les salaires nets, dont on sait qu'ils sont, en France, inférieurs à ceux de nos voisins.

Or, quel est le résultat des mesures de réduction du coût du travail prises depuis ces dernières années ? Aujourd'hui, près d'un million de jeunes de moins de vingt-cinq ans travaillent pour un salaire horaire effectif inférieur au Smic, je veux parler des S.I.V.P. - stages d'initiation à la vie professionnelle - des contrats de qualification ou d'apprentissage.

Ces mesures, madame le ministre, n'ont pas empêché le développement du chômage. Leur effet est même limité par un phénomène de substitution. Ainsi, on s'aperçoit que les salariés à « coût réduit » sont préférés aux salariés à « coût normal », sans que l'emploi total augmente ! On comprend, dès lors, la tentation de recourir au développement d'emplois « de proximité », version modernisée, en langage administratif, des « petits boulots ».

On observe aussi, dans les régions où le chômage est plus élevé que la moyenne nationale - par exemple, la Haute-Normandie, le Nord, la Lorraine - que bien des emplois sont d'ores et déjà rémunérés en dessous du Smic. Il suffit, pour cela, de diminuer le nombre d'heures sur la fiche de paie. Ne nous fermons pas les yeux : ces pratiques n'ont rien d'exceptionnel ! La législation n'a, en ce domaine, qu'une influence mineure, sans parler du développement de l'économie souterraine.

On le voit, madame le ministre, le débat sur le coût du travail est au cœur d'un choix essentiel, non pas entre la justice et l'efficacité, mais entre deux conceptions de la société : l'une, individualiste et inégalitaire, l'autre, solidaire et redistributrice.

A moyen et à long terme, la seule réduction du coût du travail ferait entrer notre pays dans une logique de bas salaires et de faible productivité, avec un double risque : celui d'une remise en cause de cet édifice complexe, fragile et menacé qu'est le consensus social et celui d'une perte de compétitivité. Ce serait la sortie « par le bas ».

Ne vaut-il pas mieux sortir de la crise « par le haut », avec des salaires élevés, pour des salariés qualifiés ? Ce choix, d'ailleurs, l'avons-nous vraiment ? La cohérence de notre engagement européen, l'acceptation des exigences du marché unique, la discipline monétaire dûment requise nous le dicte.

Mais des salariés qualifiés, ce sont, d'abord des salariés convenablement formés. La comparaison avec l'Allemagne est, à cet égard, madame le ministre, à notre désavantage.

Ainsi, deux tiers des employés et des ouvriers ont un diplôme en Allemagne ; un tiers, seulement, chez nous. Corriger cet écart sera difficile ; cela prendra du temps ; cela exigera, surtout, une volonté politique sans faille. Il ne s'agit, ni plus ni moins, que de modifier notre système de formation en profondeur. Les résistances risquent d'être vives ! Pour se mettre à l'heure allemande, le Gouvernement va consacrer 200 millions de francs à l'apprentissage, avec, pour objectif, de doubler, d'ici à cinq ans, le nombre des jeunes qui choisissent une formation en alternance.

Je le dis sans ambiguïté : cette politique courageuse va dans le bon sens. Encore faut-il bien comprendre le modèle allemand.

La formation par apprentissage, qui concerne en Allemagne 1 700 000 jeunes, ne s'adresse nullement aux exclus du système scolaire, mais elle s'adresse à ceux qui en sortent parce que c'est leur choix ou qui continuent à la suivre.

Pendant deux ou trois ans, les jeunes alternent les périodes en entreprise et les cours en école professionnelle. Ce cursus prépare à plus de 440 métiers très diversifiés. Ainsi, 40 p. 100 seulement des apprentis sont dans l'artisanat - contre les deux tiers en France - et près de 50 p. 100 dans les secteurs industriel et commercial.

L'apprentissage à l'allemande, madame le ministre, est une formation à la fois valorisante et efficace. Les clivages entre les métiers et les écarts de salaires sont moins importants qu'en France. Les possibilités de formation continue et de promotion sociale y sont facilitées : parmi les dirigeants des grandes banques allemandes, un sur cinq a suivi la filière de l'apprentissage.



Que penser, dans ces conditions, des « élites à la française », produits d'une culture monolithique, insuffisamment métissée par la diversité des expériences et des origines ? On mesure la différence à l'aune de la réussite comparée.

Madame le ministre, vos intentions sont très louables, mais je ne sais si elles sont suffisantes, car le fait de transposer en France le modèle allemand suppose une profonde mutation des mentalités et des rapports sociaux.

Il faudrait d'abord associer, très étroitement, l'employeur à l'école. Les entreprises allemandes dépensent entre 60 000 francs et 85 000 francs par apprenti et par an, l'Etat et les régions n'intervenant que pour le financement et l'organisation des écoles professionnelles.

Or les entreprises françaises s'intéressent-elles vraiment à l'apprentissage, madame le ministre. Vous savez, comme moi, que les chambres de commerce et d'industrie consacrent les deux tiers du produit de la taxe professionnelle aux enseignements supérieurs, chiffre qui est exactement opposé à celui de l'Allemagne ! Quelles sont, dans ce domaine, les mesures que vous comptez prendre ?

La cogestion, appliquée depuis près de quarante ans en Allemagne de l'Ouest, a permis à la formation en entreprise de se dérouler avec le concours actif et efficace des syndicats. Des programmes qui correspondent aux différents métiers sont même définis paritairement. Cela est-il concevable en France ?

Ne cédon pas à la confusion : l'actualité et les intentions du Gouvernement mettent aujourd'hui l'accent sur l'apprentissage et l'alternance. L'apprentissage est ainsi défini, aux termes de la loi du 23 juillet 1987, comme une « éducation alternée » avec un contrat de travail et deux lieux de formation : l'entreprise et l'établissement d'enseignement. C'est, sans doute, eu égard aux remarques que j'ai faites plus haut, insuffisant.

Au moins l'alternance est-elle une formule pédagogique bien identifiée et sans ambiguïté. C'est la conception que nous entendons promouvoir, à condition que la volonté politique lui corresponde, pour faire émerger un « apprentissage à la française ».

Or tout cela est-il aussi clair pour tout le monde ? On note dans la *Lettre de Matignon* du 20 septembre dernier : « L'alternance dans les établissements scolaires : au collège, dès la classe de sixième, une information concrète sera donnée sur les métiers... Dès la classe de quatrième, des formules d'alternance seront organisées pour motiver les élèves. »

Est-ce là un amalgame ? Le moindre contact avec l'entreprise, fût-il aussi précoce, le stage le plus réduit deviennent de l'alternance.

Madame le ministre, autant on peut souhaiter le progrès dans les formes de coopération entre les entreprises et les écoles, autant il importe de ne pas diluer le concept essentiel de l'alternance, si fortement lié à la notion d'apprentissage que nous entendons développer, en lui faisant couvrir une réalité différente.

N'acceptons pas de jouer avec les fausses notions qui feraient que l'alternance et l'apprentissage « à la française » n'en auraient que le nom.

Choisir avec raison et détermination le modèle que vous préconisez suppose, madame le ministre, de ne pas jouer sur les mots. Si je crois, comme vous, que lutter contre le chômage est, avant toute autre mesure, une question de formation professionnelle, il faut en accepter toutes les conséquences, à commencer par le « parler vrai » d'un ancien ministre, pour parvenir à l'« agir juste ».

Je ne prétends pas, madame le ministre, avoir fait le tour du problème. J'ai voulu non pas vous faire un procès, mais vous livrer quelques réflexions au sujet desquelles j'attends vos réponses et, d'avance, je vous en remercie.

**M. le président.** La parole est à M. Poudonson.

**M. Roger Poudonson.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, le chômage demeure incontestablement la préoccupation majeure de nos compatriotes. Il est vrai qu'en un an le nombre des demandeurs d'emploi a augmenté de plus de 10 p. 100, pour atteindre les 2 740 000.

A ce rythme inquiétant, nous risquons d'atteindre rapidement le chiffre considérable de 3 millions de demandeurs d'emploi. Cela ne manque pas d'avoir des conséquences dra-

matiques, telles la paupérisation, la marginalisation, l'augmentation des besoins financiers de la sécurité sociale, mais aussi et surtout la désespérance de plus en plus grande des jeunes.

Les plans en faveur de l'emploi se succèdent et les crédits alloués à la formation professionnelle et à l'éducation nationale sont de plus en plus importants. Cependant, force est de reconnaître que tous les efforts émanant soit de l'Etat, soit des collectivités territoriales n'y font rien. En effet, le chômage, notamment le chômage des jeunes, ne cesse d'augmenter.

Mais il y a plus inquiétant encore. Au cours des années 1986 à 1988, la forte croissance économique n'a réussi qu'à stabiliser le nombre des demandeurs d'emploi et non à le faire régresser.

Cette incapacité à traduire la croissance en emplois reflète donc manifestement des causes structurelles.

La durée moyenne actuelle du chômage est d'environ 362 jours, ce qui est considérable. Le tiers des demandeurs d'emploi est aujourd'hui victime d'un chômage de très longue durée, et leur réinsertion est particulièrement difficile.

De ce point de vue, le développement des emplois de proximité peut être considéré comme positif, dans la mesure où ces emplois peuvent s'adresser en priorité à ce type de demandeurs d'emploi dont la qualification est, en règle générale, faible. Mieux vaut, à tous égards, être occupé, même à temps partiel, que sombrer dans la spirale de la déchéance inextricable.

Lorsqu'on procède à une analyse plus fine des crédits dévolus à votre projet de budget, madame le ministre, on a l'impression, hélas ! que celui-ci ne sera pas en mesure de répondre à l'aggravation de la situation économique et sociale que connaît notre pays.

En effet, alors que le chômage augmente, vos moyens budgétaires ne suffiront pas à faire face à la dégradation que je viens d'évoquer et, surtout, ne prépareront pas le renversement de tendance qui est unanimement souhaité.

En matière de formation professionnelle, le programme national de formation professionnelle voit ses crédits passer de 1,2 milliard de francs à 1 milliard de francs.

C'est le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale qui en pâtira le plus.

Si l'on ajoute à cela 1,8 milliard de francs de crédits annulés en 1991 au titre de la formation professionnelle, ce qui a mis dans un cruel embarras nombre d'organismes se préoccupant de ce type de formations, on peut raisonnablement s'interroger sur l'adéquation qui existe entre les discours et la réalité.

En effet, au moment où vous soumettez à l'approbation du Parlement un projet de loi sur la formation professionnelle, les crédits qui lui sont alloués sont soit annulés, soit diminués, ce qui n'est pas le moindre des paradoxes.

De leur côté, les crédits versés à l'Association pour la formation professionnelle des adultes passent de 944 millions à 810 millions de francs. Par ailleurs, les crédits attribués au fonds national de l'emploi passent de 2,7 milliards à 2,5 milliards de francs et ceux qui sont affectés à la participation du congé individuel de formation de 710 millions à 640 millions de francs. Ces évolutions ne vont pas dans le bon sens.

La suppression de l'allocation d'insertion dont bénéficiaient jusqu'à présent les jeunes au retour du service national et les mères de famille de moins de vingt-cinq ans à la recherche d'un emploi nous paraît tout à fait regrettable.

Lorsqu'on examine les interventions publiques, on se rend compte que la dotation globale du programme en faveur des chômeurs de longue durée diminue de 628 millions de francs, comme baisse celle des actions de formation conventionnée, ainsi que les versements à l'U.N.E.D.I.C. au titre des contrats de solidarité. Il en va de même pour les actions spécifiques relatives à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté, qui passent de 17,8 milliards à 17,1 milliards de francs.

En réalité, c'est toute l'action de réadaptation et de reclassement de la main-d'œuvre qui est cruellement affectée.

Par ailleurs, pour le fonds d'intervention pour l'emploi et la formation professionnelle, les crédits alloués à l'exonération de charges sociales en faveur des jeunes baissent de

686 millions de francs, passant de 3,2 milliards à 2,6 milliards de francs. De plus, les subventions de l'Etat au fonds de solidarité diminuent de un milliard de francs, passant de 7,4 milliards à 6,4 milliards de francs.

Le plan pour l'emploi que vous venez de présenter, madame le ministre, comporte deux mesures intéressantes *a priori*.

Ainsi, la mesure dite «*exo-jeunes*» pour les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans sans qualification peut être financièrement intéressante pour les entreprises qui ont besoin de personnel non qualifié. Malheureusement, elle ne règle pas le problème de fond, à savoir l'inadéquation dramatique de notre système éducatif aux réalités économiques.

L'éducation nationale prépare mal à l'emploi, c'est vrai. Plus on injecte de milliards de francs à la formation initiale, moins celle-ci semble adaptée aux besoins des entreprises !

Ainsi, 100 000 jeunes quittent le système scolaire sans aucune qualification, et plusieurs milliers, je n'ose pas dire plusieurs centaines de milliers, sont analphabètes.

L'objectif d'amener 80 p. 100 d'une classe d'âge au baccalauréat nous paraît donc totalement irréaliste, sauf à dévaluer le diplôme. Quel crédit lui serait alors accordé à l'heure de vérité qui sonnera bientôt, lorsque la libre circulation et la libre installation seront totales, en 1993 ? Nous verrons bien, dès lors, quelle sera la valeur exacte d'un certain nombre de diplômés !

La formation professionnelle, à laquelle 80 milliards de francs sont annuellement consacrés, ne donne pas non plus entière satisfaction. On peut ainsi se demander si la multiplicité des partenaires chargés d'organiser, de gérer, de financer la formation ne nuit pas à la cohérence des actions. Pourquoi, en réalité, ne pas décentraliser purement et simplement cette formation continue ? Cela permettrait d'aboutir à une meilleure adéquation entre l'offre de formation et l'attente des entreprises et des salariés.

Mme le Premier ministre, dans ses déclarations, a indiqué son souhait de privilégier l'apprentissage.

Il est vrai que, si on se livre à une comparaison avec ce qui se passe en Allemagne, on constate que le taux de chômage des jeunes y était de 4,5 p. 100 en 1990 contre 18,6 p. 100 dans notre pays. De plus, alors que 230 000 jeunes Français suivent les différentes filières de l'apprentissage, ils sont 1 700 000 en Allemagne. Enfin, alors que la formation dure de trois à quatre ans et demi dans ce pays, elle n'est que de deux ans seulement dans le nôtre.

Certes, la France n'est pas l'Allemagne, mais le cruel déficit dont nous souffrons en matière d'apprentissage industriel ne laisse pas de nous préoccuper, tant il constitue, à l'évidence, avec la faiblesse du système de formation initiale, la cause essentielle du chômage des jeunes.

Le développement de l'apprentissage industriel nécessitera non seulement un accroissement des moyens, notamment de l'Etat, mais également une évolution des mentalités au ministère de l'éducation nationale.

Le développement de l'apprentissage nécessitera aussi, il faut le dire, une implication plus grande des entreprises sur le plan financier dans ce processus de formation.

Dans cet esprit, la suppression de la ligne de crédits destinés à la rénovation de l'apprentissage nous paraît incompréhensible.

La seconde mesure contenue dans le plan en faveur de l'emploi consiste à mettre en place des incitations fiscales pour les emplois de proximité. Il s'agit incontestablement d'une bonne mesure, encore qu'elle semble trop réservée.

Cependant, quels que soient les efforts que l'on puisse faire en matière de formation initiale, de formation continue, de traitement social, voire statistique du chômage, seuls les emplois créés par des entreprises plus performantes et plus compétitives sont en mesure de faire reculer ce terrible mal qui gangrène la société française.

Ce sont essentiellement les petites et moyennes entreprises, les petites et moyennes industries qui sont susceptibles aujourd'hui de créer les emplois qui nous font cruellement défaut. Si les mesures contenues dans le plan en faveur des P.M.E. et des P.M.I. vont dans le bon sens, le financement de ce plan nous paraît insuffisant, dans la mesure où il est également à la charge des entreprises.

Mais, en règle plus générale, ce sont les grandes orientations de la politique économique qu'il conviendrait de modifier, comme l'a suggéré le Sénat lors de l'examen des articles de la première partie de ce projet de loi de finances.

Ainsi, il faut d'abord réduire les dépenses publiques, réduire le poids de la dette, alléger les charges des entreprises, procéder sans doute à une redistribution entre salaires directs et indirects, privilégier les dépenses d'investissement au détriment des dépenses de fonctionnement et, enfin, réformer en profondeur notre système éducatif afin de l'adapter aux réalités économiques présentes et, surtout, à venir.

Il faut essentiellement rétablir la confiance. Or celle-ci fait cruellement défaut et cela provoque, chez les chefs d'entreprises, un attentisme peu favorable à l'investissement et à la création d'emplois.

La mobilisation de la France pour l'emploi ne peut réussir que si les décideurs économiques et les décideurs politiques se font mutuellement une confiance suffisante. Force est de reconnaître que tel n'est pas le cas, hélas ! Il faudrait donc rapidement changer de politique ! (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, de l'U.R.E.I. et du R.P.R.*)

**M. le président.** La parole est à M. Oudin.

**M. Jacques Oudin.** Madame le ministre, vous avez en charge un secteur difficile, dans une conjoncture qui ne l'est pas moins. Nous connaissons votre caractère, votre volonté, votre énergie, bref vos qualités et vos compétences. Toutefois, seront-elle suffisantes pour infléchir une évolution désastreuse ? Serez-vous en mesure de modifier un système, de bouleverser des structures qui représentent, en fait, des obstacles considérables pour toute solution à la crise endémique que nous connaissons dans les domaines de l'emploi et du chômage ?

Avant de parler de l'analyse et du constat et d'esquisser quelques axes de réflexion, permettez-moi de vous poser quelques questions.

Tout d'abord, au cours des dix dernières années, combien de plans en faveur de l'emploi ont été annoncés et mis en œuvre ? Avez-vous recensé le nombre des mesures qu'ils comportaient, celles qui ont été supprimées et celles qui demeurent ? Or de plan en plan, de mesure en mesure, la complexité est telle que seul un spécialiste peut s'y retrouver.

Ensuite, combien coûte à la France le chômage pris dans sa globalité ? Reprenant les chiffres avancés par M. Balladur, j'ai annoncé à cette tribune, lors de la discussion générale, la somme de 400 milliards de francs, dont 225 milliards de francs au titre d'aides, de subventions et d'allocations et 175 milliards de francs au titre de pertes de recettes et de cotisations. Après un bref calcul, j'arrive à la somme de 150 000 francs, qui représenterait le coût d'un chômeur pour la nation.

Il serait intéressant que des chiffres aussi exhaustifs que possible soient communiqués à la représentation nationale et comparés avec ceux de nos principaux partenaires européens. Nos dépenses affectées au traitement du chômage et à l'emploi sont, en pourcentage du P.I.B., supérieures à celles de nos voisins. Nos dépenses d'éducation et de formation, toujours en pourcentage du P.I.B., seraient de deux points supérieures à celles de l'Allemagne, tout cela pour des résultats inférieurs, médiocres et décevants. Vous l'avez-vous-même dit, voilà un instant, madame le ministre, 100 000 jeunes sortent sans formation.

Par ailleurs, pourquoi, alors que la fièvre montait, avoir changé de thermomètre ou, plutôt, pourquoi en avoir pris deux ? Nous connaissons depuis longtemps les différences de critères retenus par l'A.N.P.E. et ceux qui le sont par le Bureau international de travail. On compte 400 000 unités de différence entre les deux indicateurs, soit de 2,3 millions à 2,7 millions de chômeurs.

Pour l'instant, vous publiez encore les deux. Bientôt, nous ne connaissons que les chiffres du B.I.T. C'est d'ailleurs le seul qui apparaît dans le rapport économique, social et financier qui est annexé au projet de loi de finances. Cela me fait penser aux élections : quand les résultats s'annoncent mauvais, vous changez le mode de scrutin ! (*Protestations sur les travées socialistes.*)

**M. Gérard Delfau.** Le sujet mérite mieux !

**M. Jacques Oudin.** Pour en revenir aux chiffres, M. Delebarre a dit, lors de l'émission *Le point sur la table* du mercredi 20 novembre, que nous continuions à créer des emplois cette année, en 1991. Or, d'après mes informations, 178 000 emplois nets auraient été créés en 1990. La diminution nette évaluée par l'I.N.S.E.E. pour 1991 serait de 70 000 emplois, soit une variation totale de 250 000 en un an. J'aimerais que vous me confirmiez ce chiffre.

Madame le ministre, je vous remercie par avance de vos réponses à ces trois questions et j'en viens maintenant à une constatation, celle du large consensus qui semble s'établir sur l'analyse de la structure du chômage et de certaines de ses causes.

Chacun reconnaît que notre chômage présente trois caractéristiques.

D'abord, il est rigide, c'est-à-dire qu'il répercute moins les variations de la croissance. L'une des difficultés de cette rigidité est qu'il s'établit à un niveau élevé.

Ensuite, il est important chez les jeunes de moins de vingt-cinq ans : 18 p. 100, soit une proportion cinq fois plus élevée qu'en Allemagne.

Enfin, c'est un chômage de longue durée : 362 jours, soit une année entière en moyenne. Cela entraîne la démotivation des chômeurs et la réticence des employeurs potentiels.

Ces caractéristiques étant connues, l'analyse des causes fait également l'objet de certains accords.

Premièrement, pour ce qui est du chômage des jeunes, chacun s'accorde à reconnaître la responsabilité écrasante du système d'éducation et de formation largement inadapté et pour lequel nous dépensons beaucoup. Plusieurs orateurs l'ont déjà souligné.

Deuxièmement, en matière de créations d'emplois, chacun reconnaît que le système productif ne génère pas assez d'emplois, en raison, d'abord, d'un déficit d'investissement, qui a persisté pendant dix ans, puis, après une embellie, a rechuté cette année de façon considérable.

Ensuite, nos P.M.E. et nos P.M.I., qui sont une source considérable d'emplois, ne sont pas assez nombreuses ; leurs structures financières sont trop fragiles. Enfin, notre économie n'est globalement pas assez compétitive.

Au fur et à mesure que nous affinons l'analyse, des désaccords apparaissent en fonction d'options idéologiques.

S'agissant du coût horaire du travail, vous allez me dire que, globalement, nous sommes compétitifs ; je le crois. Mais je vous répondrai que le problème est que notre structure est malsaine. Les salaires directs sont trop bas, les charges sociales obligatoires sont trop élevées. D'ailleurs, dès que vous voulez inciter au premier emploi ou aider un secteur, vous décidez d'exonérer partiellement ou totalement des charges sociales. Cela représente donc bien un frein.

En ce qui concerne le système de rémunération des jeunes, le Smic est-il un avantage ou un frein ? Ne faudrait-il pas l'adapter en fonction du niveau de formation dispensée dans l'entreprise ? Nous touchons là, je le sais, à l'un des plus solides tabous de notre société !

En ce qui concerne l'influence de notre système d'allocations sur le chômage de longue durée, le débat est largement ouvert, ce qui ne veut pas dire qu'il soit objectif. Là encore, tabous et *a priori* tiennent souvent lieu d'arguments et de raisonnements.

Ma question centrale, en fait, est celle-ci : un système fondé essentiellement sur des allocations souvent reconductibles indéfiniment a-t-il ou non sa part de responsabilité ? La réponse peut se fonder sur certaines comparaisons internationales. En Suède, par exemple, des dispositifs actifs de remise au travail ont été mis en place.

Dans nos permanences locales, des chômeurs nous font la démonstration qu'ils ont intérêt à percevoir des allocations plutôt qu'à rechercher activement du travail. En entendant de tels propos, nous ne pouvons pas nous empêcher de penser que le système présente quelques imperfections !

En fait, les solutions aux problèmes de l'emploi et du chômage ne se trouvent pas tant dans vos crédits budgétaires que dans de profondes réformes qui devraient intervenir au sein de notre société.

**M. Jean Chérioux.** Tout à fait !

**M. Jacques Oudin.** Nous supportons un double héritage dont il serait nécessaire, mais bien difficile, de se débarrasser.

Le premier est celui des années de croissance qui ont profondément marqué nos esprits et nos habitudes. La croissance ne sera plus jamais aussi forte et elle ne sera jamais plus aussi créatrice d'emplois. Elle ne générera jamais plus assez de valeur ajoutée pour nous permettre de financer des systèmes de protection sociale aussi sophistiqués qu'avant.

Le deuxième héritage, que vous nous avez transmis, c'est celui qui découle de l'idéologie socialiste. Notre pays est doté, de ce fait, de structures trop centralisées, ...

**M. Gérard Delfau.** C'est pour cela que vous avez voté contre la décentralisation !

**M. Jacques Bialeki.** C'est incroyable d'entendre cela !

**M. Jacques Oudin.** ... trop lourdes, parfois ingérables. L'éducation nationale en est le meilleur exemple, mais nous pourrions en citer d'autres.

C'est parce que vous avez pris conscience de ces difficultés que vous avez décentralisé.

Quant aux entreprises nationales, après les avoir encensées, vous vous êtes aperçu qu'il fallait réhabiliter l'entreprise privée, l'initiative, la liberté. Cette conversion est sympathique, mais tardive et partielle. Nous en subissons toujours les conséquences.

Bref, les solutions ne viendront que par l'éclatement de certaines structures - encore une fois, la décentralisation était une bonne chose - et par la responsabilisation des partenaires.

Je prendrai un exemple pour conclure mon propos, celui de l'agence nationale pour l'emploi. Beaucoup d'orateurs ont abordé le sujet.

Vous avez changé le directeur. En fait, c'est toute la structure qu'il faudrait modifier. L'A.N.P.E. fonctionne mal, tout le monde en convient, mais personne n'ose entreprendre les réformes radicales qui s'imposent.

Lors de votre audition devant la commission des finances, le mardi 29 octobre dernier, j'ai attiré votre attention sur le faible nombre de conventions de placement qui ont été signées avec les collectivités locales. La raison en est simple. L'A.N.P.E. souhaite en fait conserver et renforcer son monopole - son encadrement syndical y veille d'ailleurs jalousement - alors que les collectivités locales, qui se préoccupent tant de développement économique et social, peuvent parfaitement être des relais et des partenaires efficaces de cette agence. M. Maurice Blin, rapporteur spécial, l'a souligné.

Pour être très concret, permettez-moi de vous proposer certaines réformes de l'A.N.P.E. que vous ne manquerez pas d'examiner, j'en suis sûr.

Il faudrait, d'abord, déconnecter l'inscription sur les listes des demandeurs d'emplois de l'A.N.P.E. d'un certain nombre de systèmes ; je pense au système d'indemnisation et de maintien des ressources des salariés, au système d'accès aux aides en vue de retrouver un emploi ou d'acquérir une formation, au dispositif statistique de connaissance des données du marché du travail et de l'emploi, qui, souvent, ne sont pas exploitées par l'A.N.P.E. Tous ces systèmes alourdissent l'action de l'agence.

Il faudrait, ensuite, recentrer l'A.N.P.E. sur sa mission d'aide à la recherche d'un emploi et lui donner les moyens nécessaires à cet effet, quitte à lui accorder des moyens pour exercer des actions de formation courte, moins de cinq cents heures, débouchant sur des emplois disponibles dans les entreprises.

Il faudrait encore rendre obligatoires les relations mensuelles entre les personnes à la recherche d'emploi et l'A.N.P.E.

Il faudrait aussi organiser l'A.N.P.E. à partir de sa cellule de base, c'est-à-dire l'agence locale auprès de laquelle devrait siéger un comité de pilotage composé d'élus locaux et de chefs d'entreprise.

De plus, il faudrait développer les conventions avec les collectivités locales pour améliorer les synergies.

Il faudrait, enfin, envisager de modifier le financement de l'A.N.P.E. sur la base de cotisations ou de contributions du type de celles qui sont affectées aux chambres consulaires, pour lui donner une véritable autonomie.

Pour être plus précis, je dirai que certains articles du code du travail devraient être modifiés, adaptés ou mieux appliqués. J'en prendrai quelques exemples.



L'article L. 311-2 relatif à l'obligation d'inscription n'est assorti d'aucune sanction.

L'article L. 311-4 relatif au monopole de l'A.N.P.E. ne peut être respecté. Mes chers collègues, permettez-moi d'en lire une phrase particulièrement révélatrice : « Il est interdit à toute personne de faire connaître ses offres ou demandes d'emploi soit par voie d'affiche apposée en quelque lieu que ce soit, soit par tout autre moyen de publicité ». C'est vraiment une phrase d'un autre âge !

L'article L. 311-5 précise que toutes personnes inscrites « sont tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emplois » ; il n'est pas respecté.

Il y a aussi l'article L. 311-7, qui est relatif à l'autonomie financière de l'A.N.P.E., et, enfin, les articles L. 311-9 et L. 311-11, relatifs aux rôles des collectivités territoriales. Là encore, je citerai une phrase de l'article L. 311-9 - ordonnance du 20 décembre 1986 : « Les communes peuvent recevoir des offres d'emploi et effectuer des opérations de placement en faveur de leurs administrés à la recherche d'un emploi, après avoir passé, à cet effet ; convention avec l'Etat et l'agence nationale pour l'emploi. » Madame le ministre, faites respecter cet article !

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**M. Jacques Oudin.** Le problème de l'emploi met en fait en cause tellement de structures de notre société, tellement d'habitudes, de tabous et de droits acquis, il touche à tant de chasses gardées de monopoles que la tâche paraît impossible.

En dépit de vos qualités propres, que j'ai évoquées au début de mon propos, madame le ministre - je l'ai fait, vous avez compris, parce que j'ai été sévère ensuite ! - je doute que ce budget apporte, à vous comme à nous une amorce d'éclaircie dans le domaine de l'emploi ! (Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R.)

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

**M. Franck Sérusclat.** Madame le ministre, votre budget, qui est en augmentation, est offensif, encourageant et tourné vers la recherche de création d'emplois dans les conditions actuelles d'organisation du travail.

Je n'énumérerai pas tous les axes prioritaires de votre budget et de votre politique, vous l'avez fait de façon excellente. De toute façon, une telle répétition resterait vaine, car, par principe, le Sénat refusera, je le crains, votre budget, malgré la formule ambiguë des rapporteurs selon laquelle ils s'en remettent à la sagesse de notre assemblée.

En revanche, nous, nous le voterons par conviction, parce qu'il présente de nombreuses pistes de recherches intéressantes et qu'il sera efficace en matière de politique de l'emploi dans les conditions actuelles d'organisation du travail.

Toutefois, madame le ministre, j'attends plus de vous, même s'il n'y a pas de remède miracle pour sortir notre société d'un certain désarroi. Je sais que l'on vous prête l'intention de faire de la réorganisation du temps de travail un axe fort de votre politique.

Grâce à vous, j'espère que nous allons retrouver, comme le dit M. René Passet dans un article récent du *Monde diplomatique*, « une ambition, un sens de l'utopie, réalité de demain », une ambition qui est née le 8 juin 1936 à Matignon lorsqu'ont été étendues les conventions collectives, lorsqu'ont été créés les congés payés et la semaine de quarante heures tant décriées pendant les années qui ont précédé leur mise en œuvre, ainsi que pendant les premiers temps de leur application. Le gouvernement de Léon Blum a été formé le 4 juin. Les accords de Matignon ont été signés le 8 juin. Je vous laisse plus de temps.

Je souhaite participer aussi, à ma façon, à la construction d'une démarche qui ait cette ambition. Au-delà de nous, les socialistes, c'est la société tout entière qui l'attend.

En effet, la société est en désarroi quand le chômage existe, quand il ne cesse d'augmenter et, surtout, quand on ne peut prévoir un terme à cette augmentation.

Nous vivons à une époque où la technologie exclut l'homme du travail. Nous devons en avoir pleinement conscience : aujourd'hui, plus le processus de travail est rendu complexe, au nom de l'efficacité et de la productivité, plus cette exclusion est renforcée. C'est donc non pas tant d'espaces nouveaux de travail qu'il nous faut trouver qu'une autre répartition du temps.

Je ne suis pas un théoricien : je ne suis qu'un simple parlementaire à la recherche de solutions. Vous êtes, vous, madame le ministre, entourée de théoriciens ; je pense, par exemple, à Jean-Baptiste de Foucauld ; je pense aussi aux initiatives et aux recherches de Dominique Taddéi. Mais je suis peut-être aussi une mémoire. Je viens d'évoquer mes souvenirs des accords Matignon de 1936. Je solliciterai également ceux, plus récents, de mon adhésion à l'option du « temps choisi », qui permettrait, au-delà de la recomposition des tâches, en s'écartant du strict productivisme, à chacun de s'approprier son temps et de l'organiser en fonction à la fois de ses choix personnels et de choix collectifs.

Nous ne pouvons accepter la conception dite du néo-capitalisme américain, par laquelle un individualisme exacerbé oppose, d'un côté, ceux qui peuvent et savent gagner de l'argent - « les riches s'enrichissent » - et, de l'autre, ceux que l'on exclut au mépris de la dignité de l'homme. Est-il utile de rappeler le délitement social du monde nord-américain et ses conséquences pour 50 millions d'hommes et de femmes.

Une autre forme d'organisation, dit-on, pourrait être envisagée : ce qu'on appelle le « capitalisme rhénan », dans lequel la réussite collective est plus nette. Cependant, un journaliste de *The Economist*, expliquait récemment que, si la France s'était bien engagée dans cette voie elle devait encore aller un peu plus loin dans le recul du rôle économique de l'Etat, c'est-à-dire revenir, à la privatisation totale et à une conception de la liberté plus conforme aux principes du libéralisme.

Certes, l'homme est sans doute moins méprisé dans le capitalisme rhénan que dans le capitalisme néo-libéral, mais nous ne pouvons nous résigner à admettre une théorie selon laquelle l'homme sans travail est, en quelque sorte, un mal nécessaire.

Nous devons également porter plus d'attention sur tout ce que nous avons jusqu'à présent relativement bien accepté avec la flexibilité du temps de travail. Les « 3 x 8 » font finalement de l'homme le complément de la machine, cela au détriment de sa vie familiale, de sa vie sociale : trois jours de repos ne compensent pas quatre journées de dix heures de travail. Il convient donc de reconsidérer aussi les modalités du travail, l'organisation du temps de travail.

L'effet inéluctable du progrès technique, qui exclut l'homme du travail, c'est la relève durable de l'homme par la machine. Comment, dès lors, ne pas donner à l'individu la possibilité de travailler moins, tout en produisant autant, sinon plus ? On pourrait dire, par boutade, qu'il faut « occuper les chômeurs ». Mais c'est bien le sens du partage du travail entre les actifs et aussi d'une autre répartition entre les temps de l'existence de chacun.

Un travail contraint, il en faudra toujours un, sans doute. Certains ont affirmé que deux heures de travail hebdomadaire suffiraient. Je ne sais quel pourrait être le chiffre exact, mais il est certain que le développement de la société exigera toujours un minimum de travail.

Cependant, le travail pourrait aussi être choisi et permettre de se consacrer à des activités autres que les tâches productives comme on les entend généralement, afin de tenir compte du « temps familial », du « temps associatif », du « temps convivial », du temps de la formation, celle-ci permettant non seulement d'acquérir les qualifications nécessaires, mais aussi d'accepter la mobilité.

Ainsi, nous devons tous contribuer au changement des mentalités, condition indispensable à une transformation des conditions de vie qu'engendre la « sophistication » des machines. J'ai conservé un article paru dans *Le Monde* en 1977, qui faisait déjà état de ces conditions de vie très difficiles : lever à cinq heures du matin, pour avoir le temps de laisser ses enfants en garde et d'effectuer une heure de trajet pour se rendre sur son lieu de travail.

Il nous faudra - c'est l'affaire de tous - parvenir à dépasser les inerties des uns, les résistances, voire les incrédulités des autres. Nous avons déjà connu cela, mais le moment est venu de considérer la notion de temps de vie comme le point de départ d'une réflexion politique, de façon qu'une autre manière de travailler, de se déplacer, de se détendre, puisse dessiner le nouveau visage de la vie quotidienne, à l'instar de ce qui s'est déjà produit voilà cinquante ans.

Je le sais, madame le ministre, ce que je vous demande est difficile, mais je suis profondément persuadé que vous avez, de par votre faculté d'analyse, votre conviction et votre sincé-

rité, la capacité d'enclencher le mouvement. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bohl.

**M. André Bohl.** Mon prédécesseur est probablement allé un peu vite en affirmant que le Sénat ne voterait pas votre projet de budget, madame le ministre. Moi, je ne sais pas ce que le Sénat fera.

**M. Franck Sérusclat.** J'en ai seulement exprimé la crainte !

**M. André Bohl.** L'effondrement de la sidérurgie et, d'une manière générale, les difficultés économiques que ne peut s'empêcher de constater le Mosellan que je suis, me permettent de dire que, quels que soient les changements intervenus dans les structures des entreprises, qu'elles soient capitalistes ou « administrées », c'est-à-dire nationalisées, le problème de l'emploi n'a pas été résolu.

**M. Paul Souffrin.** C'est vrai !

**M. André Bohl.** Toutes les mesures qui ont été prises en matière de droit d'expression dans les entreprises ou de bilan social n'ont pas plus permis de résoudre le problème du travail.

En 1975, le chômage a fait perdre à la France 63 millions de journées de travail ; en 1990, ce sont 730 millions de journées de travail qui ont été perdues, en retenant les chiffres du B.I.T., soit 2,116 000 chômeurs.

Je voudrais, madame le ministre, au nom de ma croyance profonde dans les principes de subsidiarité et de solidarité, me permettre de formuler trois brèves suggestions.

La solidarité, vous l'avez prise en main, et il va sans dire que les mesures que vous proposez pour la nation, au nom du Gouvernement, sont considérables. C'est la raison pour laquelle je voterai votre projet de budget.

**M. Jacques Bialski.** Très bien !

**M. André Bohl.** Toutefois, en ce qui concerne le travail, madame le ministre, permettez-moi de vous suggérer, après vous avoir félicitée d'avoir adopté les idées de M. Sauvy en favorisant la création d'emplois de services, d'encourager les emplois productifs. C'est indispensable !

**M. Hector Viron.** Très bien !

**M. André Bohl.** Sur ce point, je formulerai quelques réflexions.

Schlumberger, pour les gens de l'Est, c'était le coton. Aujourd'hui, cette entreprise est à la pointe de l'industrie électronique. Il faut permettre à nos entreprises d'aller vers les métiers de demain.

Ma deuxième réflexion a trait à l'aspect commercial de l'activité d'une entreprise. En France, nous produisons mais nous ne savons pas vendre. Tout à l'heure, vous nous avez dit, madame le ministre - et j'en suis heureux - que vous alliez prendre des mesures en matière d'apprentissage, à destination des ouvriers et des ingénieurs. C'est une excellente méthode !

**M. Jacques Bialski.** Très bien !

**M. André Bohl.** Exigez de nos écoles d'ingénieurs qu'elles enseignent l'aspect commercial et l'aspect humain de la vie de l'entreprise. Exigez que les ingénieurs se rendent sur les lieux de travail.

**M. Jacques Bialski.** Très bien !

**M. André Bohl.** C'est indispensable si nous voulons créer une industrie vivante !

Je voudrais maintenant aborder la question de la formation professionnelle, au sujet de laquelle beaucoup a déjà été dit.

Un de vos prédécesseurs, que nous regrettons, M. Beullac, avait mis un point d'honneur à affirmer que le métier le plus important au sein de l'éducation nationale était celui d'instituteur.

**M. François Lesein.** C'est vrai !

**M. André Bohl.** Il ne faut pas croire que les crédits de la formation professionnelle peuvent se substituer à ceux de l'éducation nationale. Il convient, en particulier, de se demander pourquoi, à l'entrée en sixième, 15 p. 100 de nos

jeunes ne savent ni lire ni écrire. Sont-ils bien orientés ? Peut-on agir en 1991 comme on le faisait en 1961 ? Je ne le crois pas !

Par ailleurs, madame le ministre, l'Europe est devant nous ; je parle de la grande Europe, celle de l'espace économique européen constitué par la Communauté économique européenne et l'association européenne de libre-échange. Le 1<sup>er</sup> janvier 1993, s'ouvrira un espace occupé par 386 millions d'habitants. Cet espace ne sera-t-il qu'un vaste marché ou sera-t-il aussi une Europe sociale ?

A ce sujet, je citerai deux exemples.

Les salariés de l'usine Gillette de Berlin ont entendu le discours suivant : « Travaillez le samedi, car cela se fait ailleurs. » Résultat : les salariés de Berlin pensent qu'ils sont responsables de la fermeture de l'usine d'Annecy !

L'autre exemple me touche de près. Dans ma commune, à la suite d'une opération publique d'achat qui s'est déroulée à San Francisco, j'ai assisté à la fermeture d'une entreprise du groupe Tonka. Ce nom, sans doute, n'évoquera rien ; en revanche, des jeux comme *Trivial Pursuit* ou Monopoly vous sont probablement beaucoup plus familiers. Cette unité de production a été fermée parce que le rachat du groupe a provoqué une délocalisation vers l'Espagne, l'Irlande et la Hollande.

Il est donc temps de considérer ces problèmes à l'échelle européenne. Or, madame, vous allez prochainement participer à une réunion des ministres des affaires sociales. Je souhaite que, à cette occasion, vous accélériez la marche vers l'Europe sociale, en vous appuyant non seulement sur la charte communautaire des droits européens et des droits des travailleurs conçue par le Conseil européen de décembre 1989, mais encore sur la charte sociale européenne du Conseil de l'Europe.

En vous soumettant ces propositions, madame le ministre, je souhaite que l'homme soit gagnant et que le ministère du travail reste celui des hommes et des femmes qui s'appliquent à faire en sorte que la France soit un grand pays. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., du R.D.E., ainsi que sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Tréguët.

**M. René Tréguët.** Madame le ministre, la conclusion de votre intervention liminaire fut pour dire que votre budget apportait des solutions aux « causes structurelles » du chômage. Je ne suis absolument pas d'accord avec cette affirmation.

A travers certaines mesures, en particulier celles qui devraient être prises pour l'apprentissage, ce budget révèle, certes, votre volonté de trouver un remède à ce mal terrible qui, actuellement, tenaille la France.

Permettez-moi de vous dire que toute cette volonté restera cependant sans effets tangibles tant que nos gouvernants n'agiront pas sur les causes réelles du chômage dans notre pays.

Le chômage ne régressera pas de façon profonde et durable tant que vous n'aurez pas pris en compte la réalité suivante : seule l'entreprise française, singulièrement l'entreprise industrielle, qui gagnera des parts de marchés, tant en France que dans le reste du monde, sera capable de résoudre durablement ce mal pernicieux qu'est le chômage.

Je le dis avec netteté, le chômage ne devrait plus relever de la compétence exclusive de l'Etat ; le rôle de celui-ci doit, en tout cas dans ce domaine, être beaucoup moins important qu'il ne l'est actuellement.

Le traitement social du chômage n'est pas la solution pertinente à ce mal grave. Au fond de lui-même, sans qu'il l'explique encore clairement, chaque Français ressent que les sommes - 400 milliards de francs, vient de dire mon collègue M. Oudin - réservées au traitement global du chômage dans notre pays ne sont pas bien employées.

Avant de vous proposer quelques pistes, dont l'exploration devrait être, à mon avis, positive pour la situation de l'emploi en France, permettez-moi, madame le ministre, de vous rappeler quelques chiffres qui ont déjà été cités à plusieurs reprises ce matin, mais ils sont si importants qu'il est toujours nécessaire de les rappeler.

En août 1990, la France comptait 2 491 000 demandeurs d'emploi. En août 1991, la France comptait 2 745 000 demandeurs d'emploi, soit une augmentation de 10,9 p. 100 en une seule année. A ce jour, la France ne compte - vous avez déjà

en partie répondu sur ce point, tout à l'heure, madame le ministre, mais il est important d'aller encore beaucoup plus loin - que 230 000 apprentis, alors que l'Allemagne, notre principal concurrent, compte 1 700 000 d'apprentis. Il faut rapprocher ces chiffres de ceux du chômage qui touche les jeunes : 18,6 p. 100 des jeunes Français âgés de moins de vingt-cinq ans sont au chômage ; 4,5 p. 100 seulement des jeunes allemands sont au chômage.

Il faut rapprocher ces chiffres d'autres chiffres. Les dépenses des administrations publiques, qu'il ne faut pas confondre avec les prélèvements obligatoires, sont passées de 46 p. 100 du P.I.B. en 1979 à 53,6 p. 100 en 1985, avant de redescendre à 50,7 p. 100 en 1989. Mais depuis 1990 - c'est un indicateur certainement important - nous assistons à une forte poussée des dépenses publiques, qui ont atteint 51,5 p. 100 du P.I.B. en 1990.

Ces dépenses publiques non maîtrisées, ce chômage beaucoup trop élevé dans notre pays et une approche différente des systèmes de santé et de retraite nous amènent à un constat : les prélèvements obligatoires fiscaux et sociaux que doivent payer les entreprises françaises représentent 17 p. 100 du P.I.B. français, alors que les entreprises allemandes paient des charges qui ne s'élèvent qu'à 10 p. 100 du P.I.B. Cette seule ligne nous amène à constater que les entreprises françaises doivent payer 400 milliards de francs de charges supplémentaires si nous les comparons à leur principal et premier concurrent, les entreprises allemandes.

Après ces différents constats, voici les diverses propositions dont la mise en œuvre pourrait, à mon avis, fondamentalement changer la situation de l'emploi dans notre pays.

Parlons tout d'abord d'une évidence. Le coût horaire du travail - le salaire net et les charges - est au même niveau en France et en Allemagne. Mais il existe une différence essentielle : le salaire net qui est réellement versé au salarié allemand est supérieur de 20 p. 100 à celui que reçoit son homologue français ayant la même qualification.

Grâce à ces 20 p. 100 supplémentaires, le salarié allemand achètera plus, consacrera plus d'argent à l'épargne et empruntera moins. Ces achats supplémentaires, qui n'engendrent pas, en Allemagne, un déficit de la balance commerciale en raison d'une économie fortement charpentée, ne peuvent qu'entraîner des créations d'emplois dans l'ensemble de ce pays, en raison du surcroît d'activités qu'ils apportent aux entreprises.

En France, malheureusement, la masse correspondant à ces 20 p. 100 de salaires supplémentaires versés en Allemagne va non pas aux salariés, mais aux diverses charges sociales. Celles-ci, loin de créer des emplois, en suppriment tout au contraire. Madame le ministre, vous avez bien conscience, comme nous, que le montant des charges sociales pénalise l'entreprise française pour créer des emplois.

Les diverses mesures que vous nous présentez vont dans le bon sens lorsqu'il s'agit de diminuer les charges des entreprises. Malheureusement pour la France, ce nouveau plan ne remplit pas les conditions pour inverser le cours des évolutions constatées depuis quelques mois, car il est trop complexe dans son application et, surtout, insuffisamment inscrit dans la durée.

Pour créer des emplois, l'entreprise a besoin de commandes nouvelles. Mais, souvent, si les règles qui régissent l'emploi étaient plus simples et plus durables, les chefs d'entreprise prendraient plus rapidement la décision d'embaucher dès les premiers signes de reprise.

Pour cela, il faudrait prendre quelques mesures qui changeraient fondamentalement les données de l'emploi en France.

Tout d'abord, il est important d'instituer un « Smic-jeunes » qui inciterait les entreprises à engager des jeunes insuffisamment qualifiés à la sortie du système de formation.

Ensuite, il faudrait moduler les charges sociales payées par les entreprises en fonction du lieu où elles sont implantées en France. En ne faisant plus payer de charges sociales dans les régions les plus défavorisées, cette mesure serait un ressort extraordinaire pour l'aménagement du territoire de notre pays.

Enfin, comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire à M. le ministre d'Etat chargé de l'économie et des finances, lors de l'examen des recettes du budget, voilà quelques jours, les allocations familiales, l'effort en faveur du logement et les indemnités Assedic, les indemnités chômage, devraient avoir

comme assiette, dans les comptes de l'entreprise, non plus la masse salariale, mais plutôt une autre donnée incontestable : la valeur ajoutée.

Peut-être vous paraîtra-t-il surprenant, madame le ministre, que je vous demande de ne plus asseoir les cotisations de chômage des entreprises sur la masse salariale. Et pourtant, c'est le bon sens.

Prenons deux entreprises qui réalisent des chiffres d'affaires comparables dont l'une emploie deux fois plus de personnel que l'autre. Nous arrivons au constat suivant : c'est l'entreprise qui emploie le plus de salariés qui paie le plus de charges sociales au titre du chômage, alors que c'est elle qui, par le nombre d'emplois qu'elle crée, lutte le plus efficacement contre le chômage. C'est donc à cette entreprise qu'il est demandé de payer plus pour faire face au chômage.

**M. Jacques Oudin.** Excellente remarque !

**M. René Trégouët.** Vous ressentez en cet instant, madame le ministre, une démarche aberrante, qu'il faut rapidement rectifier.

En attendant que les allocations familiales ne soient plus du tout supportées par l'entreprise, ce changement d'assiette des charges sociales dans les comptes de l'entreprise aurait comme immense avantage de faire évoluer sensiblement l'idée du coût que peut se faire le chef d'entreprise de chaque emploi créé dans son entreprise. C'est là une approche psychologique que nous ne devons pas négliger en ces temps.

En outre, il faut prendre des mesures simples et fortes qui mettront en évidence le fait que nos gouvernants auront enfin pris conscience que seule l'entreprise peut et pourra créer des emplois.

Ainsi, il faut créer un crédit d'impôt-emploi particulièrement « musclé ». Il faut aussi profondément renforcer le crédit d'impôt-formation. Ce matin, madame le ministre, nombreux ont été les intervenants qui ont souligné l'importance de la formation dans la situation de l'emploi dans notre pays. Je souscris totalement à ces affirmations.

Le crédit d'impôt-emploi, dont je viens de vous parler et qu'il faudra rapidement créer pour l'avenir de la France, aurait pour immense avantage d'être simple et durable. Le chef d'entreprise qui créerait des emplois réellement nouveaux saurait que le coût global salarial serait moins élevé, et ce de manière automatique pour tous les nouveaux emplois, sans qu'il y ait de procédures complexes à respecter ou même des autorisations administratives préalables à obtenir.

Ayant ainsi la certitude, grâce à ce crédit d'impôt-emploi et au crédit d'impôt-formation, que le coût de sa main-d'œuvre serait moins élevé, l'entreprise française pourrait ainsi résoudre l'équation fondamentale : prix plus bas et main-d'œuvre formée et efficace égalent ouverture de marchés nouveaux pour l'entreprise ; ouverture de marchés nouveaux pour l'entreprise égale créations d'emplois.

Voilà ce que je voulais vous dire, madame le ministre. Je me suis certes montré, à certains moments, critique envers votre projet de budget. Mais, je dois le reconnaître, vous avez la volonté, surtout au travers des mesures que vous avez prises en faveur de l'apprentissage, d'aborder les problèmes de l'emploi sous un angle nouveau. Toutefois, cela n'est pas suffisant. La responsabilité réelle, nous devons la placer là où elle doit être. Ce sont les entreprises qui doivent créer les emplois dans notre pays, et non l'Etat. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R. et de l'union centriste.*)

**\* M. le président.** Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à quinze heures. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à douze heures cinquante-cinq, est reprise à quinze heures, sous la présidence de M. Etienne Dailly.*)

**PRÉSIDENCE  
DE M. ÉTIENNE DAILLY  
vice-président**

**M. le président.** La séance est reprise.

3

### DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

**M. le président.** J'ai le regret de vous faire part du décès, survenu le 23 novembre 1991, de notre ancien collègue Pierre Matraja, qui fut sénateur des Bouches-du-Rhône de 1980 à 1989.

4

### DÉPÔT D'UN RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

**M. le président.** M. le Président du Sénat a reçu de M. le Premier président de la Cour des comptes un rapport sur la gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales.

Acte est donné du dépôt de ce rapport.

5

### LOI DE FINANCES POUR 1992

#### Suite de la discussion d'un projet de loi

**M. le président.** Nous reprenons la discussion du projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

#### TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE SERVICES COMMUNS AUX AFFAIRES SOCIALES ET AU TRAVAIL (suite)

**M. le président.** Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et les services communs du ministère des affaires sociales et du ministère du travail.

**Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.** Je demande la parole.

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

**Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.** Mesdames, messieurs les sénateurs, je vais m'efforcer de répondre à l'ensemble des questions que vous m'avez posées ce matin.

A M. le rapporteur spécial, qui faisait état d'une lecture difficile du budget du ministère du travail, je dirai que, moi aussi, je souhaite que l'on parvienne rapidement à une présentation plus satisfaisante de ces crédits, de telle sorte que l'on évite les multiples discussions sur le montant exact de tel ou tel budget et la reconstitution des reports, ce qui passe par une gestion plus fine des dispositifs.

D'ores et déjà, la modification des règles d'engagement de certaines conventions de formation a permis de limiter ces reports. De même, l'audit que j'ai mis en place du crédit-formation individualisé permettra, grâce à un suivi plus fin des crédits déconcentrés, d'éviter que ne s'accumulent en fin d'année comme ce fut le cas par le passé, des crédits non engagés.

Mais, comme vous le savez bien, je ne peux maîtriser à moi seule toutes les données d'exécution du budget, le ministère des finances, en charge des grands équilibres, jouant un rôle essentiel. Comme mes collègues, j'ai été amenée à subir cette année le gel budgétaire et les effets de la régulation.

Je regrette comme vous l'intervention de ces décisions qui, en cours d'année, contribuent à remettre en cause le vote du Parlement, l'annualité du budget et la régularité des politiques. J'espère que nous ne serons pas obligés d'y recourir cette année.

Je vais maintenant essayer, en les reclassant par thèmes, de répondre à l'ensemble de vos questions.

M. le rapporteur spécial s'est interrogé, comme M. Souvet d'ailleurs, sur les conséquences que l'exonération des charges sociales en faveur des jeunes pouvait entraîner, en risquant d'évincer certains jeunes qualifiés des entreprises. Je crois qu'effectivement il y aura un effet de substitution entre des jeunes non qualifiés et des jeunes qualifiés, mais nous pouvons aussi espérer que ces jeunes qualifiés, dès que la croissance reprendra, trouveront un emploi plus facilement que des jeunes sans qualification, qui, comme je l'ai dit tout à l'heure, pour un certain nombre d'entre eux, ne souhaitent pas se former et acquérir une qualification, peut-être parce qu'ils sont encore en état d'échec scolaire ou parce qu'ils ont besoin de travailler rapidement.

Cette mesure doit, tout d'abord, permettre aux entreprises, notamment aux petites et moyennes entreprises, d'anticiper des embauches dans une situation conjoncturelle difficile en réduisant le coût des charges sociales, mais je rejoins l'opinion d'un certain nombre d'orateurs pour dire que ces charges pèsent très lourd, notamment sur les basses qualifications.

Cette mesure doit ensuite permettre à des jeunes de s'insérer dans l'entreprise alors qu'ils risqueraient d'être marginalisés et d'avoir besoin, par la suite, d'entrer dans un traitement plus lourd.

Je rassure M. Viron : la mesure dite « exo-jeunes » n'est en rien compatible avec l'idée d'un « Smic-jeunes » puisque les jeunes toucheront le Smic net ou le salaire net fixé par les conventions collectives.

Je rassure également M. Tréguët : cette mesure est extrêmement simple ; elle a d'ailleurs fait l'objet de l'envoi d'une lettre à l'ensemble des chefs d'entreprises et des maires de France accompagnée d'un petit dépliant expliquant comment utiliser cette possibilité.

J'en viens maintenant aux questions sur l'agence nationale pour l'emploi.

Comme M. le rapporteur spécial, je pense que l'agence a fait l'objet de critiques souvent excessives. En effet, ayant dû faire face à une augmentation importante du nombre des chômeurs ces dernières années, elle a cependant permis, par son action, d'éviter que ne se posent un certain nombre de problèmes individuels dramatiques et peut-être même qu'une réaction sociale très vive ne s'exprime face à l'augmentation du chômage.

Cela ne signifie pas - j'ai été la première à le dire - que l'agence nationale pour l'emploi fonctionne aujourd'hui au mieux de ce que nous pouvons espérer. Pour ma part, je la pousse à réaliser encore des efforts à la fois dans le rôle de conseil aux entreprises, dans l'individualisation et le suivi des chômeurs et dans le contrôle des demandeurs d'emploi.

Je vais répondre aux quelques questions précises qui ont été posées sur l'agence, et tout d'abord à celles que M. le rapporteur spécial a posées sur l'indicateur de résultats prévu dans les contrats de progrès. Je n'entrerai pas dans le détail, je lui répondrai par écrit.

Toutefois, je souhaite dire que nous avons prévu, dans le contrat de progrès, plusieurs indicateurs extrêmement importants, dont je ne citerai que quelques-uns : le taux de placement des offres d'emplois, qui est maintenant suivi de manière importante et permanente - il a été de 61 p. 100, toutes catégories d'offres confondues, au premier semestre 1991 ; le délai de placement des offres d'emplois qui est également essentiel - il a été inférieur à 15 jours pour 60 p. 100 des ouvriers non qualifiés, inférieur à 30 jours pour 72 p. 100 des ouvriers qualifiés et inférieur à 3 mois pour 80 p. 100 des cadres au premier semestre 1991 ; enfin, le temps consacré aux relations avec les entreprises et au traitement des offres d'emplois - plus 7 p. 100 en un an ; nous devons encore poursuivre cet effort.

D'autres indicateurs portent sur l'évolution des publics par rapport aux offres et aux demandes d'emploi - je n'y reviens pas pour l'instant.

Parallèlement à ce suivi des indicateurs, nous avons interrogé plus de 1 000 chefs d'entreprise, dans une enquête qui sera renouvelée annuellement, sur leur vision de l'agence nationale pour l'emploi.

Les résultats de l'enquête, qui ont été rendus publics ce matin, montrent - cela répond à la seconde préoccupation de M. le rapporteur spécial - que les entreprises font appel à l'A.N.P.E. dans 40 p. 100 des cas, que le dépôt d'une offre s'accompagne, dans 90 p. 100 des cas, d'une discussion avec

l'agence permettant de préciser le poste, enfin, que 71 p. 100 des personnes interrogées estiment que la réaction de l'A.N.P.E. a été rapide.

En fait, la présentation de candidats par l'A.N.P.E. débouche, dans un cas sur deux, à une embauche et 55 p. 100 des employeurs se déclarent satisfaits du service rendu.

Je ne me satisfais pas de ces résultats, mais il s'agit déjà, me semble-t-il, d'un progrès par rapport à l'image générale que nous avons. Nous devons continuer à améliorer notre efficacité.

S'agissant de l'opérationnalité des statistiques de l'A.N.P.E. et de la refonte du R.O.M.E., le répertoire opérationnel des métiers et emplois, M. Souvet s'est inquiété de l'utilisation de ces outils. Le fichier informatique des demandeurs d'emploi est en cours de transformation. L'ancien outil informatique, G.I.D.E. - gestion informatisée de la demande d'emploi - en place depuis 1983, est en train d'être remplacé par une nouvelle version dite G.I.D.E. 1 bis, qui est beaucoup plus performante.

La généralisation de cette nouvelle application sera achevée au début de l'année prochaine. Elle représente un investissement important de la part de l'A.N.P.E. et de l'U.N.E.D.I.C. puisqu'il s'agit, comme vous le savez, d'un fichier commun.

Cette nouvelle version informatique répondra à vos vœux puisque son innovation majeure consiste à rendre possible un suivi historique complet des demandeurs d'emploi, y compris lorsqu'ils reviennent s'inscrire plusieurs fois à l'A.N.P.E., ce qui n'était pas possible auparavant.

Le traitement individualisé des demandeurs d'emploi gagnera beaucoup à l'utilisation de cette mémoire.

Quant au R.O.M.E., autre grand chantier engagé par l'A.N.P.E., en collaboration avec les professions, il en est à une phase opérationnelle de sa rénovation. Le conseil d'administration de l'agence examinera la maquette définitive avant la fin de l'année, et la nouvelle nomenclature devrait être introduite progressivement en 1992.

MM. Souvet et Oudin se sont inquiétés des conventions de placement entre l'A.N.P.E. et les communes. Je crois que vous avez raison de dire, messieurs les sénateurs, que les conventions de placement entre l'A.N.P.E. et les communes qui en font la demande donne un résultat décevant. J'avoue, pour ma part avoir découvert ce problème grâce à votre commission qui m'en a saisi. Cette possibilité existe depuis 1987. Or, à ce jour, seules 50 conventions de placement ont été conclues. Encore, ce nombre a-t-il tendance à diminuer.

A l'inverse, les conventions de collaboration entre l'A.N.P.E. et les communes sont en progression. Il en existe aujourd'hui 400. Il en est signé de nouvelles chaque mois.

Cette dernière forme de convention semble avoir la nette préférence des communes, qui sont peu attirées par l'activité de placement elle-même, en règle générale. Les conventions de collaboration sont plus souples. Elles permettent l'accès à toutes les offres d'emploi à partir d'un parc minitel, que le contrat de progrès a prévu d'accroître. Elles rendent possible la tenue de permanences dans les mairies par des agents mis à la disposition par l'A.N.P.E. et elles prévoient la formation des agents municipaux aux problèmes de l'emploi.

En ce qui concerne le cas particulier de l'île de Noirmoutier que M. Oudin avait soulevé lors de mon audition devant la commission des finances, j'ai donné instruction au délégué régional de l'agence pour l'emploi de reconduire la convention et de régler les problèmes qui pourraient rester latents. Il n'est en effet nullement question d'interrompre la permanence opérationnelle saisonnière de l'A.N.P.E. Elle reprendra dès la prochaine saison touristique.

Quant à une action conduite toute l'année, j'ai demandé que l'on étudie votre proposition dans un sens favorable. Il n'existe pas de raison empêchant qu'une issue positive y soit trouvée ; je vous tiendrai bien évidemment au courant de la suite qui sera donnée à votre question, monsieur le sénateur.

**M. Jacques Oudin.** Merci !

**Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.** M. le rapporteur spécial et M. Souvet, rapporteur pour avis, ont soulevé le problème du contrôle de la recherche d'emploi. Comme vous le savez, j'ai annoncé un renforcement du contrôle des demandeurs d'emploi. En France, pour être inscrit à l'A.N.P.E., il faut remplir deux conditions : être disponible et être à la recherche d'un

emploi. C'est le demandeur lui-même qui fait une déclaration. Or, certaines personnes, à l'évidence, ne remplissent pas ces deux conditions, soit qu'elles travaillent en fait, soit qu'elles ne veulent pas travailler ou refusent l'emploi ou le stage proposé pour continuer à bénéficier de l'indemnisation.

Comme je l'ai déjà dit, il faut sanctionner ces pratiques. Un système de solidarité ne peut fonctionner si les règles de base qui le fondent ne sont pas appliquées. C'est pourquoi j'ai décidé de renforcer très sensiblement les effectifs du service de contrôle de la recherche d'emploi des directions départementales du travail et de l'emploi et d'inciter très fortement les agents de l'A.N.P.E. à la plus grande vigilance.

Toutefois, je ne souhaite pas - je l'ai d'ailleurs indiqué devant la commission des finances et la commission des affaires sociales - que l'on mette « dans le même sac », si je puis dire, des fraudeurs patentés et des demandeurs d'emploi découragés qui, eux, ont besoin d'être aidés, d'être conseillés pour rechercher un emploi et que l'on ne peut, en aucun cas, mélanger avec la première catégorie.

En ce qui concerne l'A.F.P.A., je partage l'analyse de M. le rapporteur spécial ; comme il l'a souligné, j'attends une meilleure efficacité de cette association, dont j'ai reçu très récemment le bureau. L'A.F.P.A. doit travailler sur ses publics prioritaires - le niveau V. Elle doit avoir une plus grande souplesse de réactivité par rapport aux besoins des professions et des entreprises, elle doit apporter une aide exemplaire aux autres organismes en matière de bilan professionnel et de tutorat et doit s'ouvrir vers la formation en alternance ; tout cela doit d'ailleurs être associé à une plus grande rigueur de gestion, à une vraie comptabilité analytique et à une gestion des ressources humaines.

J'ai pu exprimer récemment tout cela devant le bureau de l'A.F.P.A. ; j'attends des réponses de ses membres, ainsi que de la direction générale, pour pouvoir, comme je l'ai dit tout à l'heure, envisager d'augmenter les moyens de cette association.

J'aborderai maintenant la question des moyens d'intervention en matière d'emploi. MM. Oudin et Trégouët se sont interrogés sur l'emploi en 1991 et sur son évolution. Certes, comme M. Trégouët l'a dit, le chômage a augmenté, en France, de plus de 10 p. 100 au cours des douze derniers mois, ce dont personne ne peut se réjouir. Je tiens tout de même à rappeler qu'il s'est accru, pendant la même période, de près de 50 p. 100 en Grande-Bretagne et de 27 p. 100 aux Etats-Unis. Je ne m'en réjouis pas et cela n'excuse rien ; mais il faut tout de même relativiser, à mon avis, la situation de la France par rapport aux autres pays.

Pour répondre précisément à M. Oudin sur l'évolution de l'emploi, je souhaite lui dire que, selon les derniers chiffres disponibles, qui sont encore des chiffres provisoires, l'évolution de l'emploi dans le secteur marchand a effectivement augmenté de 0,3 p. 100 de septembre 1990 à septembre 1991. C'est ce qui a permis à M. Michel Delabarre de dire que, sur les douze derniers mois, la France continue à créer des emplois en solde net. Bien sûr, cette croissance est moins importante qu'en 1990 puisqu'elle était alors de 1,3 p. 100. Les prévisions de l'I.N.S.E.E laissent à penser que nous arriverons à un chiffre quasi nul à la fin de l'année. Cependant, on peut encore dire aujourd'hui que les douze derniers mois laissent apparaître une création nette d'emplois.

M. Oudin m'a également demandé le nombre de plans emploi mis en œuvre depuis dix ans. Comme moi, il les connaît. Je crois que l'on ne peut se tromper en disant que notre pays en a connu sept ou huit, sans oublier celui qui a été présenté par M. Jacques Chirac, durant l'été 1986.

Ces plans successifs ont traduit la volonté des gouvernements d'organiser la lutte contre le chômage à partir de moyens exceptionnels, en suscitant des mouvements qui visaient à mobiliser un certain nombre d'acteurs économiques, ainsi que l'administration. La plupart des pays européens utilisent d'ailleurs le même type de pratiques.

Ces plans ont produit des effets souvent significatifs, même s'ils n'ont pas réussi à réduire de façon radicale le chômage. Néanmoins, personne ne s'attend à ce qu'un plan emploi puisse à lui seul permettre la réduction massive du chômage.

Pour ma part, comme vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, je n'ai pas choisi cette méthode. Je ne souhaite pas sacrifier au rite du plan emploi annuel. Je préfère travailler en continu, en essayant de m'attaquer, bien que M. Trégouët en doute, aux réelles causes structurelles du



chômage en France, à savoir l'inadéquation de l'offre et de la demande, la lutte contre l'exclusion et la recherche de tous les gisements d'emploi.

C'est un travail quotidien qui nécessite aussi bien détermination et volontarisme que mobilisation de tous les acteurs, et non pas l'annonce, tous les six mois, de mesures spectaculaires. C'est du moins ce que j'essaie de faire.

M. Oudin m'a également interrogée sur le coût réel du chômage. Aucun travail scientifique d'évaluation de ce coût n'a été réalisé depuis 1986. Par conséquent, me posant la même question que vous, monsieur Oudin, j'ai demandé à mes services de procéder à cette estimation, dont les résultats ont été rendus publics la semaine dernière, lors du colloque « Agir contre le chômage de longue durée ».

Il est bien sûr très difficile, sur le plan méthodologique, de procéder à une estimation précise. Je peux toutefois vous donner les éléments suivants, monsieur le sénateur : les coûts directs sont ceux que l'on connaît le mieux. Parmi ceux-ci, l'indemnisation du chômage a coûté à la collectivité 87 milliards de francs en 1990. Les autres coûts directs liés à la politique de l'emploi et de la formation professionnelle dans les entreprises représentent, si on les impute entièrement à la lutte contre le chômage, 130 milliards de francs.

Le total des coûts directs représente donc environ 217 milliards de francs, auxquels il faudrait ajouter des coûts indirects, que les experts de mon ministère évaluent à 142 milliards de francs comme manque à gagner pour l'Etat et la sécurité sociale, liés au chômage en 1990.

Enfin, les coûts sociaux sont incommensurables - vous partagerez sans doute cet avis, mesdames, messieurs les sénateurs - qu'il s'agisse des effets du chômage sur la santé, sur la vie sociale et familiale, sur l'échec scolaire et, plus précisément, sur la détresse humaine que peut entraîner ce mal contre lequel nous essayons tous de lutter.

En ce qui concerne les statistiques du chômage, M. Souvet, rapporteur pour avis, et M. Oudin ont reparlé du problème de l'existence de deux sources statistiques du chômage en France, qui renvoient à deux définitions différentes : d'une part, la définition française, qui est celle de l'A.N.P.E. et, d'autre part, la définition du B.I.T. Les deux sont publiées. Il faut continuer, à mon avis, à agir ainsi, car ces deux définitions donnent une appréciation et une analyse différentes de la situation. Tout le problème est de savoir ce que l'on met derrière ces deux définitions.

La définition du B.I.T., qu'utilise l'I.N.S.E.E., compte comme chômeurs les personnes qui sont sans emploi, à la recherche effective d'un emploi et immédiatement disponibles pour l'occuper.

La définition de l'A.N.P.E. repose sur un système déclaratif et comptabilise les personnes restant inscrites à l'A.N.P.E. à la fin du mois.

Il existe donc une différence entre ces deux chiffres. J'ai déjà eu l'occasion d'en expliquer les raisons ; M. Souvet, rapporteur pour avis, l'a rappelé tout à l'heure et je n'y reviens donc pas.

Ce que je souhaite, pour ma part, sur ce sujet, c'est une totale transparence. Il y a non pas un chiffre juste et un chiffre faux, mais deux appréciations différentes de la situation en fonction de définitions différentes. L'important est de bien savoir ce qu'il y a derrière elles. C'est la raison pour laquelle j'ai décidé, depuis le mois de juillet, de les publier conjointement chaque mois.

Je répondrai maintenant aux questions portant sur les instruments de la politique de l'emploi, et tout d'abord, sur l'évaluation et la maîtrise du crédit formation individualisé.

Je ne reviendrai pas sur les propos que j'ai tenus tout à l'heure s'agissant de la rénovation du crédit formation individualisé. Je répondrai simplement à la question de M. le rapporteur spécial ; comme ce dernier l'a dit, nous devons effectivement avoir, devant un dispositif aussi complexe, un système d'évaluation précis et un système de suivi efficace.

J'ai développé trois manières d'évaluer le crédit formation individualisé : tout d'abord, des études qualitatives dont six sont actuellement en cours ; par ailleurs, un suivi systématique des résultats obtenus par les bénéficiaires en terme d'obtention d'un titre ou d'un diplôme homologué ; enfin, un panel de 1 000 jeunes que nous suivons pour vérifier leur insertion dans l'emploi, à l'issue de leur parcours de crédit formation.

M. le rapporteur spécial a ensuite porté une appréciation sur les allocations d'insertion et de formation ; en effet, devant la commission des finances, j'ai plutôt mis l'accent, au sein des 365 000 actions prévues dans le projet de budget pour 1992 en direction des chômeurs de longue durée, sur les dispositifs débouchant directement sur l'emploi : les contrats de retour à l'emploi et les stages d'accès à l'emploi. Je n'ai pas pour autant considéré que les autres outils existants - les stages F.N.E. - femmes isolées, les stages de reclassement professionnel et les actions d'insertion et de formation ne répondaient pas à des besoins.

Les actions d'insertion et de formation me paraissent un dispositif souple et diversifié, qui permet d'agir au plus près des réalités du terrain, non seulement par des actions de sensibilisation et de mobilisation, mais également par des stages qualifiants, qui, désormais, grâce au relèvement des taux, pourront concerner des formations coûteuses.

Ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation récente à l'occasion du colloque « Agir contre le chômage de longue durée ». Cette étude sera prochainement publiée et vous pourrez donc en prendre connaissance, mesdames, messieurs les sénateurs. J'entends inciter les services à mettre en œuvre les actions d'insertion et de formation en tenant compte des trois impératifs suivants : veiller à tenir compte du projet professionnel du demandeur d'emploi ; favoriser les passages effectifs en entreprise et privilégier les formations correspondant à des pénuries de main-d'œuvre.

Ces orientations font l'objet d'une circulaire qui sera adressée aux préfets dans les prochains jours.

M. le rapporteur spécial et M. Souvet, rapporteur pour avis, ont soulevé la question des allocations spéciales du F.N.E. Les crédits inscrits au projet de budget pour 1992 au titre des conventions d'allocations spéciales du F.N.E. sont effectivement en baisse puisqu'ils passent de 11 430 millions de francs à 10 220 millions de francs.

Cette baisse prend en compte les effets de stock liés aux sorties du système et au ralentissement des entrées observé en 1989 et en 1990.

Elle ne traduit absolument pas une baisse du nombre d'entrées en préretraite puisque celui-ci est fixé à 31 000, comme en 1991.

Cette prévision n'est pas remise en cause par les licenciements importants qui ont été annoncés depuis l'été mais qui, pour l'essentiel, ne sont pas encore entrés dans les faits.

J'ajouterai, pour donner un aperçu plus complet de l'évolution budgétaire des dispositifs qui concourent à l'application des plans sociaux, que, si les crédits consacrés aux conventions de la sidérurgie baissent du fait de l'arrivée à échéance des conventions signées, en revanche, les bénéficiaires de conventions de conversion passent de 50 000 à 55 000 et la dotation pour les congés de conversion passe de 110 millions de francs à 120 millions de francs.

Pour répondre plus précisément à MM. Blin et Souvet, je dirai que les crédits prévus pour les formations longues, instaurées par la loi de 1989 relative à la prévention des licenciements économiques, ont été fixés, cette année, en fonction de la consommation de l'année dernière.

M. le rapporteur spécial et M. Souvet, rapporteur pour avis, se sont aussi inquiétés du nombre de contrats emploi-solidarité pour l'année 1992. En 1991, les crédits inscrits au ministère du travail prévoyaient de financer 320 000 entrées en contrats emploi-solidarité.

J'ai récemment obtenu les crédits qui permettront de porter ce nombre à 400 000 pour l'année 1991, ce qui confirme l'objectif annoncé par M. Rocard au mois de février dernier.

Pour 1992, le projet de budget prévoit 158 000 entrées en contrats emploi-solidarité, nombre auquel il faut ajouter les 60 000 contrats locaux d'orientation qui, comme vous le savez, se substituent aux contrats emploi-solidarité pour les jeunes de seize à dix-huit ans.

Ce chiffre total de 218 000 entrées correspond, me semble-t-il, au niveau optimal en période de haute conjoncture ; toutefois, il risque d'être faible pour la période actuelle.

J'ai obtenu l'accord de Mme le Premier ministre pour poursuivre en début d'année les entrées sur la base du rythme actuel et pour revoir éventuellement ce rythme en fonction de la reprise de l'activité.

Pour ma part, je souhaite que les contrats emploi-solidarité soient vraiment réservés aux adultes et aux jeunes qui connaissent un vrai problème d'insertion et que nous nous

assurances de la qualité de ces contrats, en termes de parcours d'insertion et en termes de tutorat, ce qui, malheureusement, n'a pas toujours été le cas jusqu'à présent. J'ai demandé à mes services de suivre ces consignes.

S'agissant de la formation professionnelle, M. Madelain, rapporteur pour avis, et M. Poudonson se sont inquiétés de la baisse des crédits.

Dès lors que l'on intègre les effets des reports, en forte diminution, sans tenir compte de la régulation budgétaire qui nous a privés de 2 350 millions de francs dans le seul domaine de la formation professionnelle, le budget consacré à celle-ci fait apparaître une hausse de 7 p. 100.

Encore faut-il préciser que, même avec cette méthode de calcul, la baisse est limitée à 3 p. 100 lorsque l'on intègre les effets des exonérations prévues dans les contrats de qualification et les contrats d'apprentissage et qu'elle n'apparaît plus si l'on prend en compte les mesures d'insertion, tels les contrats emploi-solidarité et les contrats de retour à l'emploi.

En m'en tenant à la présentation adoptée jusqu'à présent, les crédits consacrés à la formation professionnelle hors exonération sont pratiquement reconduits à hauteur de 24,9 milliards de francs. Ils progressent même de 1,65 p. 100 lorsque les exonérations sont intégrées et de 6,82 p. 100 lorsque les actions d'insertion sont prises en compte.

Je devrai même ajouter, pour être exhaustive, les 200 millions de francs consacrés à l'apprentissage et les 130 millions de francs destinés à assurer la formation des salariés des ménages.

Les crédits étant maintenus, le nombre des stages le sera également : 122 500 actions sont prévues pour les jeunes et 365 000 pour les chômeurs de longue durée.

Je ne reviendrai pas sur le programme des ministères qui a été traité par MM. Blin et Souvet, car il a été rétabli soit par le redéploiement interne des différents ministères, soit par le rétablissement d'une ligne de 113 millions de francs au budget du ministère du travail.

M. Madelain s'est inquiété au sujet de la qualité et du contrôle de la formation professionnelle. Je souhaite lui dire que la loi du 4 juillet 1990 va bientôt entrer en application, après la publication récente au *Journal officiel* de trois décrets en Conseil d'Etat.

Le décret du 16 octobre 1991 est relatif au contrôle des conditions d'exécution des actions de formation financées par l'Etat ; un autre décret du 16 octobre 1991 a trait au serment des agents des corps d'inspection de la formation professionnelle ; le troisième décret, en date du 30 octobre 1991, est relatif au règlement intérieur des organismes de formation applicable aux stagiaires, au bilan d'activités, au compte rendu des résultats des organismes de formation, à l'injonction et à la mise en demeure dans le cadre d'une procédure de contrôle.

Les conditions sont donc maintenant réunies pour une mise en application pleine et entière de la loi du 4 juillet 1990.

En ce qui concerne l'habilitation des programmes de formation, le décret est en préparation et nous avons mis en place un système qui nous permet d'habilitier ces programmes, à l'échelon régional, sur trois ans.

M. Blin s'est inquiété des problèmes de décentralisation. Je l'ai dit tout à l'heure, je consulte actuellement l'ensemble des présidents de conseil régional sur plusieurs points. Le thème essentiel est la préparation de la table ronde sur le développement de l'apprentissage et des autres moyens de formation en alternance.

Je souhaite discuter avec les régions - n'ont-elles pas une compétence de droit dans ce domaine ? - aussi bien des thèmes de cette table ronde que des principales orientations qui pourraient être débattues pour aboutir à un plan concerté à moyen terme, défini par l'Etat, les régions, les partenaires sociaux, les organismes consulaires et les branches professionnelles.

L'un des thèmes importants de cette concertation porte sur la possibilité de conclure des contrats d'objectifs, au plan régional, entre l'Etat, les régions et les branches professionnelles en matière de formation professionnelle initiale et d'apprentissage.

Ces rencontres avec les présidents de conseil régional sont pour moi l'occasion d'aborder deux thèmes essentiels en matière de décentralisation.

En premier lieu, les instances de concertation nationales, régionales et départementales sont probablement trop nombreuses et leurs compétences se recouvrent partiellement, d'où un sentiment d'insatisfaction général.

Par ailleurs, les conditions de la représentation des régions ne permettent pas à l'Etat de pouvoir recueillir leur avis sur les décisions à prendre en matière de formation professionnelle ou en matière d'apprentissage. J'ai donc demandé aux régions de s'organiser pour que nous puissions les consulter rapidement, selon les modalités qu'elles souhaiteront, sur les dispositifs que nous mettons en place ou les réflexions que nous menons.

Le deuxième thème de ces rencontres a trait à l'évolution du contenu de la décentralisation. Nous réalisons actuellement, avec les régions, un bilan à mi-parcours des contrats de plan Etat-régions. Comme l'a souligné M. Blin, le bilan de la décentralisation en matière de formation professionnelle et d'apprentissage est très contrasté entre les régions, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif. Nous devons faire en sorte de trouver les meilleurs moyens d'améliorer ces résultats.

Je souhaite, avant toute décision gouvernementale, étudier de façon plus précise certains points essentiels.

Les politiques régionales sont très diverses et évolutives. Une décentralisation à la carte, par exemple sur l'insertion des jeunes, supposerait que l'on se mette d'accord sur les objectifs et sur les critères de mesure des résultats, pour garantir l'égalité d'accès au dispositif de formation sur l'ensemble du territoire. Ainsi, aujourd'hui, très peu de régions ouvrent les dispositifs de formation aux jeunes de niveau VI. Or 80 p. 100 des crédits consacrés par l'Etat à la formation y sont affectés.

La réalité de la décentralisation, depuis huit ans, montre que, outre les conseils régionaux, les départements à travers le R.M.I., mais peut-être surtout les communes à travers de nombreux et divers dispositifs d'information, d'orientation et de formation - comme, par exemple, les missions locales, les comités de bassin d'emplois, les centres de bilans - jouent un rôle majeur en matière de services de proximité pour la formation.

Il nous faut réfléchir aux relations globales entre l'Etat et les collectivités locales, y compris les communes, en matière de formation. C'est ce que nous ferons lors de la table ronde.

Je ne reviens pas sur l'utilisation des 200 millions de francs prévus pour l'apprentissage, puisque j'ai répondu sur ce point dans mon propos initial.

M. Lesein a insisté, à juste titre, sur ce que l'on peut appeler la vraie formation en alternance.

La vraie formation en alternance est une approche pédagogique qui permet d'aborder les apprentissages théoriques à partir des situations professionnelles. La pédagogie de l'alternance est donc une vraie démarche inductive, qui repose sur une interaction forte entre le savoir théorique, la formation générale et technologique et le savoir-faire pratique. Cela suppose, notamment, des liaisons étroites entre les tuteurs en entreprise et les formateurs et enseignants.

Cette formation se distingue - je partage tout à fait, sur ce point, l'avis de M. Lesein - de la formation alternée qui, comme son nom l'indique, alterne de façon juxtaposée des séquences en milieu de travail et des séquences de formation. La situation professionnelle ne sert alors, au mieux, qu'à illustrer la formation théorique ; au pire, elle en est totalement déconnectée.

Nous sommes tous d'accord pour dire que nous souhaitons une vraie formation en alternance, fondée sur cette interaction entre savoir théorique et savoir-faire pratique.

M. Madelain a souhaité insister sur le plan à mettre en place pour développer l'apprentissage.

Certaines mesures juridiques doivent sans doute être prises. Ainsi, les fruits de la négociation interprofessionnelle qui vient de s'engager sur l'égalisation de la rémunération entre l'apprentissage et les contrats de qualification permettront d'éviter la mauvaise concurrence que font actuellement les contrats de qualification à l'apprentissage.

Nous devons aussi faire en sorte que les grandes entreprises puissent avoir une autorisation, un agrément général d'apprentissage, sans que chacun de leurs cadres ou de leurs techniciens soit considéré comme un maître d'apprentissage.

Nous travaillons donc, en liaison avec les partenaires sociaux et les régions, à un certain nombre de mesures juridiques.

Mais il ne faut pas oublier les mesures financières, et la revalorisation de l'image de l'apprentissage me paraît importante.

Tout à l'heure, j'ai fait allusion à la campagne nationale. Nous travaillons également avec certaines professions, notamment dans le bâtiment, pour essayer de revaloriser l'image de marque de l'apprentissage et, ainsi, accroître et remplir les places d'apprentissage qui existent aujourd'hui dans ce secteur.

Nous devons aussi aider les entreprises à s'organiser et à trouver le temps nécessaire pour que leurs cadres, leurs techniciens, leurs agents de maîtrise soient de vrais tuteurs pour les jeunes.

J'ai demandé à l'A.F.P.A. de réfléchir à une pédagogie des tuteurs. Ainsi, dans quelques jours, nous signerons une convention avec la métallurgie afin d'utiliser un certain nombre de préretraités comme tuteurs dans les entreprises qui n'en ont pas suffisamment à l'heure actuelle.

Tout à l'heure, M. Poudonson a affirmé que la ligne de crédits consacrés à la rénovation de l'apprentissage était supprimée. Je tiens à le démentir clairement. En effet, les crédits inscrits au chapitre 43-03, article 40, sont strictement reconduits, ce qui représente une somme de 228 millions de francs.

Par ailleurs, MM. Blin, Madelain et Poudonson ont soulevé la question de l'évolution des relations entre l'école et la formation en alternance. M. Delfau a insisté, pour sa part - et je partage son point de vue - sur leur nécessaire collaboration, avec la volonté de ne pas jeter l'anathème de part ou d'autre, notamment sur l'éducation nationale.

Nous avons tous intérêt, aujourd'hui, alors que les relations entre les entreprises et l'éducation nationale n'ont jamais été aussi étroites - même si elles ne sont pas encore suffisantes - à faire en sorte que la situation évolue.

Je ne reviendrai pas sur ce que j'ai dit de la sortie, chaque année, de 100 000 jeunes sans qualification, à un niveau inférieur au niveau V de l'éducation nationale.

Nous savons que, pour certains de ces jeunes, le problème est l'acquisition des savoirs théoriques de base - lire, écrire, compter, raisonner logiquement et appliquer la règle de trois - sans lesquels ils ne pourront acquérir aucun métier, aucune qualification.

M. Bohl a insisté sur ce point particulier et je partage tout à fait son analyse.

Nous travaillons en étroite coordination avec l'éducation nationale pour lutter contre ce qui constitue peut-être le problème le plus lourd, aujourd'hui, pour la formation des jeunes.

Au sein du ministère de travail, nous avons décidé d'expérimenter, d'évaluer et de généraliser des méthodes pédagogiques intensives qui, auprès des carrefours jeunes, réaliseront, dans le cadre du crédit-formation, des formations pré-qualifiantes pour amener les jeunes de seize à vingt ans à acquérir ces données de base sans lesquelles, je le répète, aucune qualification n'est possible.

M. Lionel Jospin, avec lequel je travaille en étroite collaboration sur ce thème, réfléchit à un processus de même nature pour les jeunes de quatorze à seize ans, dans le cadre de la réforme des collèges.

MM. Delfau et Souvet ont insisté sur les bassins d'emplois et tant qu'outils opérationnels pour la politique de l'emploi et de la formation professionnelle.

Je partage tout à fait leur point de vue. J'ai adressé, voilà quelques jours, de nouvelles instructions à mes services concernant le rôle des directeurs départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, en leur demandant de resserrer les liens entre formation professionnelle, travail et emploi, mais aussi de mettre en place une organisation claire et proche du terrain, ancrée sur les bassins d'emplois.

A cette fin, j'ai demandé que les groupes opérationnels qui existaient auparavant pour les C.F.I. évoluent et deviennent des véritables comités locaux emploi-formation. Bien entendu, lorsqu'il existe déjà, sur le terrain concerné, un comité de bassin d'emplois, il n'y a pas lieu de créer une instance supplémentaire, et j'ai demandé aux préfets de s'appuyer sur le comité existant, en définissant avec lui les modalités d'une collaboration la plus efficace possible.

Je saisis cette occasion pour féliciter le président du comité de liaison des bassins pour la qualité de son action : les comités sont de plus en plus souvent des relais efficaces de la politique de mon ministère et ils symbolisent parfaitement la mobilisation, que j'appelle de mes vœux, de tous les acteurs locaux pour l'emploi et la formation.

Nous devons faire en sorte, M. Souvet y a insisté, d'avoir de meilleures statistiques au niveau des bassins d'emplois. Elles existent, mais elles ne sont pas encore suffisamment utilisées. Nous avons des données sur les mouvements de main-d'œuvre pour les établissements de plus de cinquante salariés, les Assedic ont des données par bassin d'emplois sur les effectifs salariés, et l'A.N.P.E. en dispose aussi sur les offres et les demandes d'emploi.

Nous devons les rapprocher pour effectuer une vraie analyse de la situation de l'offre et de la demande et pour réaliser une meilleure adéquation entre les deux.

M. Souvet s'est par ailleurs inquiété de la baisse des crédits consacrés à la gestion prévisionnelle de l'emploi. La baisse apparente de ces crédits correspond, en fait, à un ajustement entre les crédits votés en 1991 et la consommation réelle. Les crédits demandés pour 1992 doivent permettre de mener, en fait, un effort supplémentaire.

Je pense, en particulier, favoriser les conventions d'aide au conseil en gestion prévisionnelle de l'emploi en doublant les crédits consommés sur la ligne d'innovation dite « L.I.G.E. » : 10 millions de francs ont été consommés en 1991 et 20 millions de francs sont prévus en 1992.

De la même manière, les crédits du Fonds national de l'emploi-prévention n'ont été consommés, cette année, qu'à concurrence de 50 p. 100 de la dotation initiale de 200 millions de francs. Celle-ci est cependant reconduite afin que le nombre d'actions réalisées puisse être doublé l'an prochain.

M. Viron s'est inquiété - et je m'en suis déjà préoccupée moi-même - de la qualité des plans sociaux. J'en ai déjà parlé devant votre commission, les plans qui ont été réalisés ces derniers mois par un certain nombre d'entreprises - notamment par un certain nombre de grands groupes - portaient uniquement sur des préretraites associées, pour les salariés qui avaient droit à cette mesure, à des chèques-départ. Il convient, à l'évidence, de faire des efforts de reclassement et de reconversion.

Dans une note d'orientation présentant de la manière la plus complète possible les principes qui doivent gouverner l'élaboration des plans sociaux, j'ai demandé à l'ensemble de mes services, le 23 octobre dernier, de suivre plus particulièrement le respect des principes suivants : préparer et étaler dans le temps les licenciements, ce qui facilite les reclassements internes et externes des salariés ; donner la priorité aux reclassements internes et, en cas de reclassement externe, obtenir une véritable implication de l'entreprise dans leur accompagnement, ce qui améliore très sensiblement le rendement de ces mesures ; protéger particulièrement les salariés les plus vulnérables, notamment ceux qui sont âgés de plus de cinquante ans, ainsi que les handicapés ; recourir de manière limitée aux conditions d'âge, qui ne doivent pas occuper une place importante dans les plans sociaux.

Enfin, j'ai indiqué à mes services qu'ils disposaient de deux leviers pour contribuer à l'amélioration de la qualité des plans sociaux. Il s'agit, d'une part, des pouvoirs d'avis et de proposition qu'ils tiennent de l'article L. 321-7 du code du travail et, d'autre part, des modalités de négociation et de conclusion des conventions du fonds national de l'emploi.

Je l'ai dit dans mon propos initial, je crois qu'un certain nombre de plans sociaux, notamment dans les grandes entreprises, sont en train d'être améliorés. Pour ma part, je ferai un bilan dès le début de l'année 1992 pour vérifier que les pratiques se sont améliorées et pour en tirer toutes les conséquences si tel n'était pas le cas.

M. Viron s'est par ailleurs interrogé sur les interventions de l'inspection du travail dans les entreprises.

Je rappelle qu'il a été décidé de poursuivre le plan de transformation d'emplois. Il permettra d'atteindre 603 emplois à l'inspection du travail en 1992, année du centenaire de ce corps, que nous essaierons de fêter convenablement en nous interrogeant à nouveau sur ses missions. Cette mesure permettra de doter l'ensemble des sections, avant la fin de l'année 1992, d'un inspecteur du travail. Ce n'est sans doute pas glorieux, mais il s'agit d'une amélioration par rapport à la situation existante.



J'ai réuni l'ensemble des représentants de l'inspection du travail le 28 septembre dernier, et je leur ai demandé d'accentuer leur rôle de contrôle en matière d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail, de lutte contre le travail précaire, de contrôle de la durée maximale et de la réglementation sur la durée du travail, de l'application du Smic et des salaires minima conventionnels.

MM. Lesein, Oudin et Tréguët se sont interrogés, en des termes différents, sur les problèmes du coût du travail et du Smic jeunes.

Pour ma part, je l'ai déjà dit, je ne crois pas au Smic jeunes pour créer des emplois et résorber le chômage des jeunes. Aucune étude sérieuse n'a d'ailleurs établi de résultat convaincant en ce sens, pas même celle de l'O.C.D.E., que l'on a souvent citée, qui aboutissait à des résultats beaucoup plus prudents et incertains que ce que lui ont fait dire certains.

Je suis contre le Smic jeunes pour toute une série de raisons.

D'abord, certains d'entre vous l'ont dit, le coût du travail en France est globalement compétitif par rapport à celui de nos principaux partenaires économiques. Toutes les études montrent que nous sommes dans la moyenne des grands pays européens.

Si nous avons un problème, c'est au niveau du rapport entre salaire direct et salaire indirect, compte tenu du poids élevé des charges sociales par rapport au salaire brut dans notre pays, ce qui renvoie à notre système de financement de la protection sociale.

Nous devons sans doute mener une réflexion en ce domaine, notamment sur les charges sociales qui pèsent sur les bas salaires - c'est la raison de la décision que nous avons prise concernant la mesure «*exo-jeunes*», mais nous devons aussi savoir combien notre pays tient à son système de protection sociale, qui est peut-être, d'ailleurs, l'un des éléments essentiels de sa cohésion en matière sociale.

Cela étant, si nous voulons financer autrement la protection sociale, il faudra en trouver les moyens. A M. Oudin, qui a cité le cas de l'Allemagne, je dirai que les prélèvements sur les revenus des ménages par l'impôt direct sont de 10,8 p. 100, en Allemagne alors qu'ils ne sont que de 6,7 p. 100 en France.

Donc, là aussi, nous devons faire des choix. Nous ne pouvons pas souhaiter la réduction des charges sociales, tout en gardant notre système de protection sociale et en finançant notre système de retraite, sans prévoir de contreparties. Si ce n'est pas les charges sociales, c'est la fiscalité ; il faudra bien choisir.

Cela dit, c'est un vrai problème, surtout pour les bas salaires. Je sais, notamment, que le poids du salaire indirect par rapport au salaire direct pose de multiples problèmes de fuite de main-d'œuvre aux entreprises situées dans les zones frontalières.

Ensuite, je ne crois pas à l'efficacité d'une mesure généralisée d'abaissement du coût du travail pour créer des emplois.

Si l'on regarde, aujourd'hui, où sont les salariés payés au Smic, on se rend compte qu'ils sont concentrés dans deux secteurs : d'abord, dans les secteurs qui sont à l'abri complet de la concurrence internationale - commerce de détail, hôtels-restaurants, services aux particuliers - dans lesquels, donc, la question de la compétitivité ne se pose pas ; ensuite, au contraire, dans des secteurs extrêmement exposés à la concurrence de pays où le coût de la main-d'œuvre est très inférieur au nôtre - je pense aux pays du Sud-Est asiatique. C'est le cas du textile, de l'habillement, des cuirs et peaux, de la chaussure. Là, le problème n'est pas de réduire le Smic de 10 p. 100 ; si nous voulions être compétitifs en matière de salaires, il faudrait les diviser par dix.

Nous savons bien, tout comme un certain nombre d'entreprises de la confection, que c'est non pas en réduisant le coût du travail, mais en se positionnant sur les produits de qualité, en étant capable de proposer des produits diversifiés, qui évoluent en même temps que la demande des clients et dans les délais qu'ils souhaitent, que nous réussirons à être compétitifs.

Pour cela, il faut réorganiser le travail, mettre en place des emplois beaucoup plus qualifiés, pour lesquels le problème du Smic ne se pose pas puisque les entreprises qui ont réussi à être compétitives paient leurs salariés bien au-delà du Smic.

Ce qu'il faut, donc, c'est mener une politique de différenciation des produits, de qualité et d'innovation et non pas réduire les coûts salariaux.

**M. Gérard Delfau.** Très bien !

**Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.** De plus, je ne vois aucune raison de moins rémunérer les jeunes qui sont embauchés pour occuper des emplois non qualifiés que les adultes qui font le même travail. Il s'agit, en effet, d'emplois non qualifiés dans lesquels l'expérience professionnelle s'acquiert très vite, en quelques heures, voire en quelques jours. Rien ne justifie, par conséquent, une discrimination sur les salaires.

Si, en revanche, l'emploi comporte une part de formation, c'est différent, mais, dans ce cas, c'est déjà prévu par les dispositifs de formation en alternance et par l'apprentissage, qui, vous le savez, sont rémunérés en dessous du Smic. Il me semble donc que, sur ce point, la suggestion de M. Oudin est déjà une réalité.

Enfin, la remise en cause du Smic me paraît socialement inacceptable. Le Smic est un élément central de notre système de régulation salariale et sociale, et il me semblerait pour le moins dangereux de le supprimer ou de le différencier.

J'ajoute, en dernier lieu, que les entreprises, lorsqu'on les interroge, ne sont pas demanderesse d'une telle mesure, et M. Lesein l'a très bien dit tout à l'heure : lors d'une enquête qui a été réalisée en juin dernier par la Sofres, 3 p. 100 seulement des P.M.E. et des P.M.I. ont déclaré que la suppression ou l'aménagement du Smic serait de nature à faire augmenter les effectifs.

**M. Gérard Delfau.** M. Oudin ne le sait pas !

**Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.** Je lui enverrai le document !

**M. Jacques Oudin.** Me permettez-vous de vous interrompre, madame le ministre ?

**Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.** Je vous en prie !

**M. le président.** La parole est à M. Oudin, avec l'autorisation de Mme le ministre.

**M. Jacques Oudin.** Madame le ministre, vous avez dit, tout à l'heure, que l'abaissement du coût du travail n'avait pas de conséquence sur la création d'emplois.

**Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.** Je n'ai pas dit cela !

Je vous rappelle qu'aujourd'hui, en France, la réduction d'un point des cotisations sociales coûte 34 milliards de francs. Pour ma part, je ne connais pas une seule entreprise qui embauchera des salariés parce qu'on aura réduit de 1 p. 100 son coût salarial ! En revanche, je partage tout à fait l'idée selon laquelle, globalement, le coût du travail est un élément de la compétitivité des entreprises, et ce coût doit évoluer avec rigueur, c'est-à-dire en fonction des progrès de productivité et de compétitivité des entreprises.

**M. Jacques Oudin.** Madame le ministre, permettez-moi de vous citer un exemple.

Je représente un département qui est l'un des premiers de France pour la création d'emplois industriels. Nous avons, en effet, créé plus de 17 p. 100 d'emplois industriels supplémentaires en pleine crise, c'est-à-dire entre 1975 et 1988.

Il se trouve - je l'affirme statistiques à l'appui, sans émettre, cependant, de jugement sur ce point - que nous sommes aussi, pour ce qui est du niveau des salaires industriels, le quatre-vingt-douzième département français.

**M. le président.** Veuillez poursuivre, madame le ministre.

**Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.** Je pourrais aussi vous dire, monsieur le sénateur - de nombreuses études le montrent - que les grandes entreprises qui ont les taux d'accroissement de parts sur les marchés les plus importants sont aussi les plus performantes et celles qui ont les salariés les plus qualifiés, et donc les mieux rémunérés.

M. Souvet s'est inquiété de savoir si je souhaitais modifier le régime d'intéressement à la suite du conflit de Renault. J'ai lu, comme lui, un article de presse dont le titre le laissait penser.

Certes, le conflit de Renault a montré les limites des modes de rémunération variables et réversibles lorsqu'ils varient avec les résultats financiers de l'entreprise. Mais le système d'intéressement, tel qu'il existe aujourd'hui en France, permet de trouver d'autres critères mesurant l'état des performances des salariés, critères liés à la productivité et aux efforts qu'ils réalisent établissement par établissement. Je crois donc qu'il n'y a pas lieu de modifier la réglementation en la matière.

J'en terminerai en abordant deux points : la réduction du temps de travail et l'Europe sociale.

M. Sérusclat a posé le problème de la réduction du temps de travail, qui reste, bien sûr, un moyen susceptible d'améliorer tout à la fois les conditions de travail et les conditions d'emploi. C'est, à mon avis, un sujet qui ne peut être traité efficacement par des mesures générales imposées par le haut, sans tenir compte des spécificités de chaque activité et de chaque entreprise. C'est pourquoi la voie de la négociation collective décentralisée m'apparaît la meilleure, car elle est la plus adaptée aux objectifs poursuivis.

En fait, c'est dans le cadre du chantier sur le changement du travail, que je compte accélérer et pour lequel je souhaite qu'un certain nombre d'entreprises puissent m'aider à inciter les autres à avancer, que ce problème de la durée et de l'aménagement du temps de travail, qui est une des composantes de l'organisation du travail, devra être revu.

En ce qui concerne l'évolution du temps choisi, domaine dans lequel il est vrai que notre pays est en retard par rapport à d'autres pays européens, j'y travaille. J'ai chargé M. Jean Marimbert de voir quelles mesures pourraient être prises pour favoriser le travail à temps partiel et le travail à temps choisi, qui, comme l'a dit M. Sérusclat, constituent très certainement un gisement d'emplois.

Sur l'Europe sociale, sujet qui a été abordé par M. Bohl, je n'insisterai pas longuement.

On constate, aujourd'hui, une avancée de l'Europe sociale en matière d'hygiène, de sécurité et de prévention des risques professionnels.

La charte sociale européenne a donné lieu au dépôt, ce matin, devant le Conseil, de onze propositions de directive. Cinq d'entre elles ont déjà fait l'objet d'un accord entre les Etats membres de la Communauté : quatre sur la protection de la santé et une relative à l'information du travailleur sur sa relation de travail. C'est la première directive en matière de droit du travail.

Restent actuellement en discussion la mise en place des comités d'entreprise européens, la réglementation du contrat type de travail, l'aménagement du temps de travail et la protection du travail des femmes enceintes, qui a donné lieu à un accord politique lors du dernier Conseil.

Nous devons aborder l'aménagement du temps de travail et la mise en place des comités d'entreprise européens lors du prochain Conseil des ministres du travail, qui se tiendra, la semaine prochaine, à Bruxelles.

Je souhaite, pour conclure, remercier le Sénat de la qualité de ses débats.

MM. Blin, Souvet et Madelain, vos rapporteurs, ont bien mis en exergue les aspects essentiels de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle que j'entends mener, en soulignant les difficultés, parfois même les insuffisances - ils me permettront de ne pas toujours partager leur point de vue - mais aussi en insistant sur le volontarisme et sur les chances d'efficacité de cette politique. Je je les en remercie, ainsi que tous les autres intervenants. (*Applaudissements sur les travées socialistes. - MM. Oudin et Lesein applaudissent également.*)

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** Je demande la parole.

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

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis.** Madame le ministre, évoquant les conventions de collaboration et les conventions à fin de placement, vous avez dit que leur nombre augmentait beaucoup, que l'on comptait, notamment, 400 conventions de collaboration.

Permettez-moi de noter qu'une convention de collaboration, dans bien des cas, c'est vraiment peu de chose et que beaucoup de mairies pourraient en mettre en place ! En effet,

400 conventions pour l'ensemble du territoire, c'est vraiment peu lorsqu'on sait qu'il s'agit simplement de mettre à la disposition des usagers un téléphone, un minitel ou un journal afin qu'ils puissent consulter les petites annonces !

Pour ma part, je regrette qu'il n'y en ait pas davantage, notamment pour ce qui est des conventions à fin de placement, car nous obtiendrions de meilleurs résultats.

S'agissant de la méthode d'appréciation du chômage, vous avez dit qu'il suffisait de savoir ce qu'il y avait derrière. C'est vrai, mais il s'agit là d'un langage de spécialistes, vous en conviendrez. Le public, lui, ne lit qu'un chiffre, celui qu'on lui donne ; l'I.N.S.E.E. publie, bien sûr, celui qui minore les résultats. C'est un peu dommage. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I. du R.P.R. et de l'union centriste.*)

**Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.** Je demande la parole.

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

**Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.** Comme je l'ai dit tout à l'heure, monsieur Souvet, j'ai découvert le problème des relations entre l'A.N.P.E. et les communes à l'occasion de mon audition devant votre commission.

Nous faisons un bilan. Je ne vois aucun inconvénient, bien au contraire, à ce que les conventions de collaboration et les conventions à fin de placement avec les communes voient leur nombre augmenter.

**M. Louis Souvet, rapporteur pour avis.** Mais l'A.N.P.E. est jalouse de ses prérogatives !

**Mme Martine Aubry, ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.** L'A.N.P.E. s'ouvre de plus en plus sur les entreprises et, je l'espère, sur les collectivités locales.

En ce qui concerne le chômage, l'I.N.S.E.E. retient effectivement le chiffre du taux de chômage au sens où l'entend le B.I.T. Mais, pour le ministère du travail, celui qui reste le bon, c'est celui de l'agence nationale pour l'emploi, qui est d'ailleurs repris chaque mois par les médias, lorsque j'ai le triste sort, actuellement, d'annoncer le chiffre du chômage.

**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 des affaires sociales et du ministère du travail, puis j'appellerai l'article 89.

## ÉTAT B

### TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

**M. le président.** « Titre III, 386 594 597 francs. »

Sur ce titre, la parole est à M. Oudin.

**M. Jacques Oudin.** Je veux simplement, pour compléter le propos de M. Louis Souvet, prendre note que Mme le ministre, comme elle l'a dit, continuera à annoncer les chiffres publiés par l'A.N.P.E. Ce que je souhaite, dès lors, c'est que le Gouvernement, par la bouche du ministre de l'économie et des finances, ne publie pas le chiffre du B.I.T. et de l'I.N.S.E.E.

Mettez-vous d'accord, madame le ministre ! Que le Gouvernement, dans son ensemble, retienne un seul chiffre, car, dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, nous avons non pas le chiffre de l'A.N.P.E. mais celui du B.I.T., ce qui a soulevé la polémique.

**M. le président.** La parole est à Mme Beaudou.

**Mme Marie-Claude Beaudou.** Madame le ministre, lors de l'examen du projet de loi relatif à la formation professionnelle, j'avais soulevé devant vous deux questions.

La première concernait la formation professionnelle des femmes, qui doit être améliorée si l'on veut franchir une étape sur la voie de l'égalité professionnelle.

La seconde visait le maintien de l'interdiction du travail de nuit pour les femmes, qui demeure, à notre avis, un moyen d'action contre les inégalités professionnelles.

S'agissant de la première question, vous étiez convenue qu'il s'agissait d'un oubli de votre part et que vous ne contestiez pas la nécessité de faire plus dans ce domaine. Je souhaite néanmoins y insister de nouveau.

Comme le note, à juste titre, le rapport présenté par MM. Souvet et Madelain, au nom de la commission des affaires sociales, les moins de vingt-cinq ans, dont 57 p. 100 de femmes, sont 743 871 à être inscrits comme demandeurs d'emploi, soit 26,3 p. 100 de l'ensemble. Mais si l'on prend la tranche d'âge des vingt-cinq ans à quarante-neuf ans, on note une progression de 11,6 p. 100 pour les femmes, soit une progression supérieure à la moyenne de progression du chômage.

Un autre élément est à retenir : au troisième trimestre de cette année, c'est le secteur tertiaire marchand, là où les femmes sont les plus nombreuses, qui a le plus licencié. L'évolution du travail et de la formation des femmes est une question qui devient de plus en plus préoccupante. Etant donné que les dispositions du projet de loi de finances relatives au secrétariat d'Etat aux droits de la femme et la vie quotidienne sont rattachées à votre projet de budget, madame le ministre, notre insistance se fait pressante.

D'ailleurs, l'absence de Mme Neiertz est étonnante. Son projet de budget serait-il si difficile à défendre au point qu'elle n'ose le faire ou bien réserve-t-elle sa participation aux travaux du Parlement uniquement lorsque la télévision est là ?

Madame le ministre, votre projet de budget ne comporte aucune mesure nouvelle en faveur du travail féminin et de la formation professionnelle des femmes alors que des mesures spécifiques seraient indispensables à toutes les étapes de notre système éducatif, depuis la maternelle jusqu'à l'université. Je ne reprendrai pas nos propositions, mais, au nom de mon groupe, je souhaiterais que vous nous disiez quelles sont les mesures envisagées par le Gouvernement.

Mme Neiertz a déclaré à plusieurs reprises qu'elle soutenait le plan en faveur de l'égalité de formation des jeunes filles qui est élaboré par l'association des femmes diplômées de l'université. Je souhaiterais connaître votre sentiment sur ces propositions.

S'agissant du travail de nuit des femmes, notre groupe vous demande de vous exprimer. En effet, lors de l'examen du projet de loi qui est venu en discussion devant le Sénat le 5 novembre dernier, vous avez esquivé la question. Cet oubli prendrait une autre signification si vous le confirmiez aujourd'hui, au moment du vote de votre projet de budget.

Le travail de nuit comme le travail du dimanche constituent deux facteurs inégalitaires pour la femme. Ils sont également des éléments de déséquilibre, voire de destruction de la vie familiale.

La famille est un élément de stabilité, de résistance à la crise. Une vie familiale épanouie, pour un enfant, pour un adolescent, est un recours, un rempart contre l'isolement, le laisser-aller, je dirai même contre les tentatives pernicieuses ; c'est un cadre de vie, un entourage affectif, une perspective qui leur permet de bâtir leur propre personnalité.

Certaines entreprises à la recherche de nouveaux profits veulent remettre en cause cette loi vieille d'un siècle qui interdit le travail de nuit des femmes et qui est un acquis social essentiel pour les femmes salariées.

Je vous demande, madame le ministre, de vous prononcer sur cette question et de condamner le travail de nuit des femmes, au nom de valeurs qui sont celles de la gauche - mais pas seulement de la gauche si j'en juge par les prises de position de l'épiscopat, de nombreuses associations familiales et d'un certain nombre de collègues siégeant au Sénat à droite.

Le Gouvernement va-t-il se retrouver seul avec le patronat le plus avide de profits ?

La famille doit être préservée, entourée, aidée et non brisée par de nouvelles mesures inégalitaires et antisociales, comme celle qui pourrait autoriser le travail de nuit des femmes.

Telles sont, madame le ministre, les observations que je souhaitais formuler sur votre projet de budget. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

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

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

*(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, n'adopte pas ces crédits.)*

**M. le président.** « Titre IV, 1 223 119 815 francs. »

La parole est à Mme Beaudeau.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Madame le ministre, l'action en faveur des handicapés qui figure dans votre projet de budget et dans celui du budget des affaires sociales, que nous allons examiner dans quelques instants, présente des aspects positifs que nous sommes heureux de relever.

Les Cotorep ont effectivement besoin de nouveaux moyens pour étudier plus rapidement et plus complètement les dossiers. Nous approuvons cette mesure.

Des objectifs nouveaux d'accueil des enfants handicapés et inadaptés sont devenus urgents, tout comme les objectifs d'emploi de travailleurs handicapés, les mesures en faveur de l'application de la loi du 13 juillet 1991 relative à l'accessibilité. Nous les approuvons.

En revanche, nous désapprouvons avec force la diminution régulière du pouvoir d'achat des personnes handicapées. En dix ans, de 1982 à 1992, l'allocation aux adultes handicapés a perdu 10 p. 100 par rapport au Smic. Elle représentera bientôt la moitié du Smic ! L'allocation compensatrice a perdu près de 12 p. 100, passant de 84 p. 100 à 72 p. 100 du Smic. C'est une situation inégalitaire, injuste, contraire aux objectifs et orientations que vous ne cessez de rappeler.

Nous désapprouvons également, madame le ministre, votre acceptation de voir la loi sur le travail des handicapés rester lettre morte. Les entreprises n'emploient pas suffisamment de handicapés. En fait, elles paient une cotisation, en quelque sorte une décharge morale et financière, à l'Agefiph, l'association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés. Aujourd'hui, ce magot non utilisé suscite - vous le savez, madame le ministre - l'appétit de nombreux intérêts qui n'ont rien à voir avec la vie et le travail des handicapés. Je pense par exemple, peut-être, à M. le ministre de l'économie et des finances, en tout cas au patronat.

Allez-vous continuer à couvrir, madame le ministre, cette nouvelle escroquerie à grande échelle qui se fait sur le dos et l'espoir de travail des handicapés ? Nous vous demandons de réaffirmer, pour ce qui concerne vos responsabilités, comme nous le demanderons ultérieurement à M. le secrétaire d'Etat aux handicapés, plusieurs principes.

Le premier concerne les obligations d'emplois de travailleurs handicapés qui doivent demeurer des obligations pour les entreprises, à commencer par l'Etat et la fonction publique.

Deuxièmement, les fonds de l'Agefiph doivent être exclusivement réservés à des actions directement liées à l'emploi et au travail des handicapés dans les entreprises.

Troisièmement, de nouvelles dispositions doivent être prises en faveur de l'aménagement des postes de travail en entreprise pour les handicapés moteurs. Je pense aux signaux sonores pour les malvoyants et aux signaux lumineux pour les malentendants ou les sourds.

Quatrièmement, ces fonds doivent pouvoir être utilisés pour aider l'entreprise à aménager des salles de repos, des toilettes adaptées, des ascenseurs afin que l'égalité de tous dans l'entreprise puisse être réalisée en priorité.

Enfin, en ce qui concerne le plan de création des places en C.A.T., qui est, c'est vrai, loin d'être négligeable, je veux attirer votre attention sur la nécessité d'une action commune et concertée en faveur des aides indispensables à un bon fonctionnement de ces C.A.T. Créer les C.A.T. est nécessaire, mais assurer leur fonctionnement est ensuite un impératif. Je crois, madame le ministre, qu'il faut à écouter les associations qui gèrent et qui dirigent les établissements.

Si je vous pose ces questions, madame le ministre, c'est parce que nous considérons que le travail est un facteur prioritaire et déterminant en faveur de l'égalité et que bien des inadaptations, des rejets n'apparaîtraient pas si l'égalité devant le travail, sur les lieux de travail, existait vraiment.

Que ce soit vous, madame le ministre, qui engagiez le Gouvernement sur ces questions serait, de notre point de vue, significatif de la volonté du Gouvernement de prendre des décisions concrètes. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

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

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.  
(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

## ÉTAT C

## TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

**M. le président.** « Titre V. - Autorisations de programme, 56 260 000 francs.

« Crédits de paiement, 31 184 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

**M. le président.** « Titre VI. - Autorisations de programme, 546 025 000 francs.

« Crédits de paiement, 286 920 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.

(Après une épreuve à main levée déclarée douteuse par le bureau, le Sénat, par assis et levé, n'adopte pas ces crédits.)

## ÉTAT B

AFFAIRES SOCIALES ET TRAVAIL  
SERVICES COMMUNS

**M. le président.** « Titre III, 36 276 989 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

## ÉTAT C

AFFAIRES SOCIALES ET TRAVAIL  
SERVICES COMMUNS

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

« Crédits de paiement, 7 500 000 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

## TRAVAIL, EMPLOI ET FORMATION PROFESSIONNELLE

## Article 89

**M. le président.** « Art. 89. - I. - Les dispositions des 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article L. 351-9 du code du travail sont abrogées.

« II. - Les dispositions du présent article s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1992.

« Un décret détermine les conditions dans lesquelles continueront à bénéficier de l'allocation d'insertion au titre des dispositions des 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article 351-9 abrogées par la présente loi les personnes en cours d'indemnisation au 31 décembre 1991 ou dont les droits à cette allocation ont été notifiés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1992. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 89.

(L'article 89 est adopté.)

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

AFFAIRES SOCIALES ET INTÉGRATION  
ÉCONOMIE SOCIALE

**M. le président.** Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère des affaires sociales et de l'intégration, et les crédits relatifs à l'économie sociale.

Le parole est à M. le ministre.

**M. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de budget du ministère des affaires sociales et de l'intégration doit, comme chaque année, être situé dans une perspective plus large.

Sur un total de 2 117 milliards de francs pour l'ensemble des régimes de protection sociale, dont plus de 920 milliards de francs pour le seul régime général, l'intervention budgétaire de mon département représente, bien entendu, un poids financier très relatif.

Au total, avec des dépenses d'un peu plus de 39 milliards de francs, il marque une très légère progression, de l'ordre de 1. p. 100. Cette évolution atteint 9,3 p. 100, si l'on tient compte des crédits relatifs au revenu minimum d'insertion, crédits qui, vous le savez, sont inscrits au budget des charges communes, mais qui relèvent directement du ministère des affaires sociales et de l'intégration.

Je ne souhaite pas, mesdames, messieurs les sénateurs, développer longuement cet exposé de présentation, me réservant, avec le ministre et les secrétaires d'Etat qui m'accompagnent, de répondre aux différentes interventions qui auront lieu plus tard dans l'après-midi et dans la soirée. Je voudrais seulement insister sur quelques-unes des priorités que le Gouvernement a entendu marquer à travers ce projet de budget,

S'agissant, d'abord, de la solidarité, celle-ci doit s'affirmer à l'égard des plus démunis. Elle se traduit, en particulier, par une augmentation de 45 p. 100 de la dotation inscrite au titre du revenu minimum d'insertion, qui s'établit désormais à 13,2 milliards de francs, les crédits de fonctionnement affectés à sa gestion augmentant de 5,8 p. 100.

Il s'agit, en réalité, d'une montée en charge du revenu minimum d'insertion, puisque le nombre de bénéficiaires prévu pour 1992 atteint approximativement le chiffre auquel le législateur et le Gouvernement avaient songé en établissant cette nouvelle prestation.

Il est à noter que la représentation parlementaire aura l'occasion, l'an prochain, d'examiner et de juger dans le détail les effets de cette prestation légale, notamment du point de vue qui, je le sais, nous préoccupe tous, je veux parler de l'insertion sociale.

Dans le même esprit, s'agissant toujours de la solidarité, les crédits affectés aux campagnes de lutte contre la pauvreté augmentent d'un tiers à hauteur de 160 millions de francs, tandis que le financement des structures d'accueil d'urgence progresse de 5,2 p. 100 pour atteindre 3,1 milliards de francs. Bien entendu, toutes les dispositions sont déjà prises pour faire face, le plus possible, avec les collectivités locales et les associations, à l'hiver.

La solidarité, mesdames, messieurs les sénateurs, c'est aussi des publics traditionnels de la politique sociale, à savoir en premier lieu, les handicapés, pour lesquels il est prévu, d'une part, la création de 2 600 places supplémentaires de centres d'aide par le travail et de 1 360 places de maisons d'accueil spécialisées dont les moyens augmenteront de 5,5 p. 100, d'autre part, l'alignement de la revalorisation de l'allocation pour adultes handicapés sur celle du minimum vieillesse ; enfin, la majoration de 9,2 p. 100 des moyens alloués à la garantie de ressources.

La solidarité concerne aussi, bien entendu, les rapatriés d'origine nord-africaine, en faveur desquels le ministère, sous l'égide de M. Laurent Cathala, développe encore ses interventions, financées à hauteur de 100 millions de francs, contre 75 millions de francs en 1991. Cela dit, la politique menée à l'égard des rapatriés, en particulier ceux qui sont d'origine nord-africaine, ne se mesure pas seulement, bien entendu, aux crédits inscrits au budget de mon ministère.

D'une manière générale, les crédits inscrits au titre IV et qui sont relatifs aux interventions sociales dans le budget qui vous est soumis progresseront de 27 p. 100 en 1992.

La solidarité s'exerce également à l'égard des personnes âgées. Ainsi, le programme de modernisation des hospices - 35 000 lits sur la période 1989-1993 - s'exécute pratiquement au rythme prévu et sera poursuivi dans les conditions fixées.

S'agissant de la dépendance, M. Cathala aura sans doute l'occasion de vous indiquer l'état des réflexions et des propositions du Gouvernement. Je confirme, en tout cas, d'ores et déjà, qu'un projet de loi sera déposé avant la fin de la présente session.

La solidarité, c'est aussi, bien sûr, la politique de la famille dont l'importance n'est pas à démontrer. Chacun le sait, la famille est l'une des structures qui résistent dans les sociétés en crise, notamment dans la société française. Chacun le sait aussi, rarement dans le passé, les relations à l'intérieur de la famille et le rôle de celle-ci ont été aussi positivement vécus par les parents, par les enfants, voire, parfois, par la famille élargie. Il appartient donc, dans le respect des diversités, à chaque intervenant - caisse d'allocations familiales, collectivités locales et Etat - de conforter cette structure forte de notre société.

L'un de vos rapporteurs a bien voulu noter un certain nombre d'avancées en la matière. M. Cathala les détaillera, mais je les rappelle ici.

Il s'agit de l'augmentation du nombre d'examens pour les femmes enceintes, de l'application d'une directive européenne relative à la protection de la femme enceinte au travail, de l'introduction d'une plus grande souplesse dans les congés prénataux et postnataux prévus et de la politique des contrats « enfance », déjà mise en place par les précédents gouvernements et qui est encore appliquée aujourd'hui.

Parmi les priorités figure naturellement la protection sanitaire. A cet égard, l'un des premiers axes de l'action menée par M. le ministre délégué à la santé et par moi-même consiste dans une meilleure prise en charge des grands fléaux qu'il nous faut désormais affronter. Je pense en particulier ici aux toxicomanies et au sida.

Dans ces deux domaines, la nécessaire mise à niveau effectuée depuis plusieurs années est consolidée. En quatre ans, les crédits alloués à la délégation générale chargée de la lutte contre la drogue et la toxicomanie auront augmenté de 148 p. 100 et l'ensemble des moyens non hospitaliers consacrés au sida auront progressé, en deux ans, de 9,3 p. 100. Quant au budget de l'association française de lutte contre le sida, il dépasse désormais 100 millions de francs.

La priorité va aussi, dans le domaine de la protection sanitaire, à la prévention, sur laquelle j'aurai l'occasion de revenir. Aux yeux, tant du ministre délégué à la santé que de moi-même, un accent particulier doit être mis sur toutes les campagnes qui permettent de mieux cibler nos actions de prévention. On sait très bien que, dans certains domaines, des actions de prévention systématiques améliorent considérablement l'état de la santé publique et qu'elles sont, en outre, à long terme, génératrices d'économies pour notre système d'assurance maladie.

A cet égard, des mesures seront prises en liaison avec les caisses d'assurance maladie et avec les différents partenaires concernés pour mettre en place une véritable politique de la nutrition dans les établissements où l'on mange en collectivité, ce qui est la loi de notre société pour beaucoup de personnes, à savoir les cantines scolaires, les restaurants d'hôpitaux, les restaurants pour personnes âgées et les restaurants d'entreprise.

Toujours au chapitre de la prévention, permettez-moi d'attirer votre attention sur l'importance de la mise en place du Centre national de la santé publique. Doté de 3 millions de francs, il sera appelé à jouer un rôle essentiel de coordination et d'expertise de nos moyens dans ce domaine.

Bien entendu, je ne peux conclure ce chapitre sans mentionner l'importance des mesures décidées par le Gouvernement concernant l'indemnisation totale des hémophiles et des transfusés contaminés par le sida. Cette décision, conforme aux engagements pris, trouvera, dans les prochains jours, une traduction législative, ainsi que l'a souhaité M. le Président de la République. M. le ministre délégué à la santé vous précisera les orientations que nous avons d'ores et déjà retenues pour ce qui est de la réorganisation de la transfusion sanguine en France.

En ce qui concerne, d'une manière plus générale, la politique de la santé, celle-ci repose sur quatre axes principaux.

Le premier axe, que je viens d'évoquer, a trait à la prévention.

Le deuxième axe porte sur la maîtrise de la démographie médicale. D'une part, les caisses d'assurance maladie, avec les professions de santé, en particulier les organisations de médecins, et, d'autre part, le Gouvernement proposeront, dans les prochains mois, des mesures qui permettront aux médecins qui le souhaitent de quitter volontairement le secteur libéral pour exercer un autre métier ou bien, partant du secteur libéral, de pouvoir exercer dans les hôpitaux ou dans la médecine de prévention.

De la même manière, des mesures ont été prises, vous le savez, en ce qui concerne le *numerus clausus*, c'est-à-dire le nombre d'étudiants en médecine. Il s'agit là d'une mesure d'honnêteté à l'égard des étudiants qui s'engagent dans ce métier. Cette mesure devra être complétée par une analyse plus fine, que nous avons entreprise avec les professions de santé, sur les besoins à long terme par spécialité.

Après la prévention et la démographie médicale, j'en viens au troisième axe qui a trait à la politique hospitalière. A cet égard, la loi hospitalière nous donnera des outils pour aller plus vite et plus loin dans une politique indispensable de restructuration hospitalière en faveur de laquelle nous avons donné des instructions précises aux préfets ainsi qu'aux directeurs régionaux et départementaux des affaires sanitaires et sociales.

Le quatrième axe de notre action est relatif à la maîtrise négociée des dépenses de santé.

Il ne s'agit pas, faut-il le répéter, mesdames, messieurs les sénateurs, d'une politique de dotation globale. Il ne s'agit pas de fixer une enveloppe, qui serait déterminée une fois pour toutes et qu'on ne pourrait pas dépasser. Il n'est pas question de dire qu'on ne pourra plus consulter son médecin ou aller à l'hôpital, au-delà d'une certaine date. Il ne s'agit pas, non plus, de rationnement.

Le Gouvernement veut simplement se fixer, comme d'autres pays étrangers l'ont fait, des objectifs en fonction des besoins de santé de la population, du progrès médical et de la démographie, objectifs qui, naturellement, devront tenir compte des ressources disponibles, car si la santé n'a pas de prix, il n'échappe à personne qu'elle a un coût.

**M. Gérard Delfau.** Très bien !

**M. Jean-Louis Bianco,** ministre des affaires sociales et de l'intégration. Il ne s'agit pas seulement non plus d'optimiser, car je ne sais pas très bien ce que signifie ce verbe. Si « optimiser » signifie, comme je viens de le proposer, gérer au mieux les ressources disponibles, alors je suis d'accord ; mais si « optimiser » veut dire que l'on va laisser filer les dépenses sans vraiment organiser notre système de soins afin de le rendre plus efficace pour les malades, alors je ne suis plus d'accord.

Quel est, mesdames, messieurs les sénateurs, l'état des négociations que nous menons, M. Bruno Durieux et moi-même, d'une part, et la caisse d'assurance maladie, d'autre part, depuis plusieurs mois ?

Premièrement, la caisse d'assurance maladie tente, avec les organisations de médecins représentatives, de sortir de l'impasse conventionnelle pour aboutir le plus tôt possible à la mise en place de la convention médicale qui comporte, vous le savez, des objectifs de maîtrise médicalisée des dépenses sur lesquels le Gouvernement a depuis longtemps déclaré son approbation.

Deuxièmement, les diverses professions de santé ont entrepris, depuis plusieurs mois, des négociations de branche avec les infirmières libérales, les masseurs-kinésithérapeutes, les ambulanciers, les pharmaciens, etc.

Troisièmement, les syndicats de médecins ont également entrepris, avec le Gouvernement et avec les caisses d'assurance maladie, des négociations portant sur les moyens qu'appelle la régulation des dépenses de santé.

Quatrièmement, enfin, sur proposition des organisations représentatives de médecins, nous avons entrepris une négociation pour établir un accord-cadre représentant, en quelque sorte, le complément au protocole d'orientation qui a été passé entre le Gouvernement et les trois caisses d'assurance maladie.

De quoi s'agit-il ? Il s'agit de définir ensemble - c'est-à-dire organisations de médecins et Gouvernement - les priorités de la politique de santé, les priorités et les moyens d'une politique de prévention, les moyens d'une politique de démographie médicale, enfin, les objectifs de la formation initiale, de la formation continue et les moyens de les améliorer.

Le Gouvernement poursuit avec constance toutes ces négociations. Il est déterminé à aboutir et il est ouvert à la concertation, sous quelque forme que ce soit, à condition, toutefois, que ceux qui veulent négocier - c'est d'ailleurs le cas de tous ceux que j'ai cités - le fassent, non pas pour retarder les négociations en cours, mais pour aboutir à un résultat.



Une autre priorité du Gouvernement concerne, bien entendu, mesdames, messieurs les sénateurs, l'intégration. M. Kofi Yamgnane développera ce point dans un instant. Je vous dirai seulement ce que représente l'intégration aux yeux du Gouvernement.

L'intégration constitue un objectif indispensable pour notre société, afin d'assurer une meilleure cohésion sociale pour lutter contre toutes les formes d'exclusion et de discrimination.

La politique d'intégration s'adresse à tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, pour une raison ou pour une autre, sont exclus, fragiles ou menacés d'exclusion. C'est dire qu'elle est, non pas seulement l'affaire du ministère des affaires sociales et de l'intégration, du ministre délégué à la santé ou du secrétaire d'Etat aux affaires sociales et à l'intégration, mais également celle de l'ensemble du Gouvernement et, au-delà du Gouvernement, celle de la société tout entière.

Cette intégration est d'autant plus nécessaire que certaines voix s'élèvent pour remettre en cause les lois de la République et les principes sur lesquels se fonde la France depuis de très nombreuses années.

Concrètement, dans le projet de budget qui vous est soumis, nous comptons, M. Yamgnane et moi-même, mettre l'accent sur les crédits destinés aux entreprises d'insertion, qui passeront de 80 millions à 100 millions de francs.

Nous allons également privilégier les moyens destinés aux fonds d'aide aux jeunes ; ils doubleront, pour atteindre 98 millions de francs.

D'une manière générale, les actions de la délégation à l'innovation sociale et à l'économie sociale, du fonds d'action sociale, du secrétariat général à l'intégration viendront, en partenariat avec les collectivités locales et les associations, compléter cette politique.

Bien entendu, pour mener à bien une telle politique, les moyens du ministère doivent être améliorés. Comme vos rapporteurs l'ont remarqué - et ce constat est exact - les moyens de ce ministère sont faibles. Chacun le sait. Personne ne peut le contester.

Nous avons décidé d'accorder la priorité à la modernisation de notre administration, ce qui passe par de meilleures conditions de travail et un effort accru de formation.

Outre la création de huit emplois d'ingénieurs, les crédits destinés à l'informatique, à l'information des agents et aux projets d'administration progressent de 30 p. 100. Parallèlement, je souhaite accorder une attention particulière aux services extérieurs, où soixante-cinq emplois nouveaux sont mis en place.

Bien entendu, cet effort devra être complété par des démarches de revalorisation statutaire, notamment en faveur du corps des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale.

J'attire enfin votre attention sur la mise en place, dans trois régions, d'une organisation expérimentale visant à mieux redéfinir les niveaux de responsabilité ; le niveau régional étant pour l'essentiel, surtout dans l'application de la loi hospitalière, celui de la planification et des grandes orientations de la politique sanitaire, en liaison avec les partenaires concernés, celui de l'action sociale.

Cette expérimentation fera l'objet d'une évaluation dont les résultats seront rendus publics avant toute décision de généralisation.

La modernisation, cela suppose aussi une présence affirmée de l'Etat dans le domaine des nouvelles technologies. Dès 1992, le ministère confirmera son rôle pilote dans la mise en place des projets de cartes à mémoire en matière de santé et de sécurité sociale. Ainsi, un groupement d'intérêt public rassemblera tous les partenaires, c'est-à-dire notamment les caisses d'assurance maladie et les professions de santé, pour définir les axes de la généralisation de la carte-santé à partir des expériences déjà positives qui ont été menées dans plusieurs endroits de France.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, cette présentation ne vise pas, je le répète, à l'exhaustivité. Avec mes collègues, je reste par conséquent à votre disposition, comme je l'ai déjà dit, pour répondre aux questions que vous voudrez bien nous poser dans la suite de la discussion. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. le président.** A la demande du Gouvernement, la parole est maintenant à M. Cathala, secrétaire d'Etat.

**M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés.** Monsieur le président, je vous remercie de me permettre d'intervenir à ce moment du débat ; je pourrai ainsi participer à une manifestation importante dans ma commune de Créteil, à une manifestation organisée par le conseil régional.

Cette discussion budgétaire me permet de préciser les orientations du secrétariat d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés.

En matière de politique de la famille, trois axes fondamentaux me semblent devoir être retenus. Il s'agit, d'abord de l'affirmation de la solidarité nationale, ensuite de l'intensification de la protection des plus vulnérables et, enfin, de l'ouverture de la politique familiale sur les différents âges de la vie.

Aider les familles à effectuer librement les choix de vie qui leur conviennent en compensant partiellement les charges supplémentaires engendrées par les enfants, c'est une question de solidarité nationale.

Les prestations familiales, qui représentent aujourd'hui plus de 170 milliards de francs, si l'on tient compte des aides au logement, constituent la première des réponses à cette nécessité.

Dans ce domaine, notre système est parmi les plus complets au monde.

Dans une situation d'ensemble difficile, le pouvoir d'achat des prestations a été largement maintenu. En effet, entre 1980 et 1990, les prestations moyennes par enfant ont progressé de 104 p. 100, contre 89 p. 100 pour les prix.

Malgré des marges de manœuvre restreintes, des revalorisations, des extensions et des créations ont pu être réalisées.

Le récent avis du Conseil économique et social ouvre en la matière de nouvelles perspectives, sur lesquelles une réflexion sera engagée, en étroite concertation avec le mouvement familial.

Les prestations familiales ne constituent cependant qu'une partie d'une politique extrêmement diversifiée, à laquelle il faut notamment rattacher de nombreux dispositifs fiscaux.

Le quotient familial représente, à lui seul, plus de 50 milliards de francs. L'Etat intervient, par les différents ministères concernés et avec d'autres partenaires sociaux, comme les caisses d'allocations familiales, les collectivités locales et les associations.

La notion de compensation, notamment, ne peut se limiter à une seule approche financière. Il s'agit non seulement d'alléger le « coût » de l'enfant, mais, plus globalement, d'aider ses parents à assumer les charges multiples qui s'imposent à eux.

C'est ici que l'harmonisation de la vie familiale et de la vie professionnelle prend tout son sens.

L'amélioration des structures d'accueil collectif doit se poursuivre sur la lancée d'un doublement des places offertes en dix ans par le biais des contrats-enfance.

La mise en place, par les collectivités territoriales, de structures d'accueil innovantes sera soutenu par les caisses d'allocations familiales et l'Etat.

Un nouveau statut des assistantes maternelles sera soumis au Parlement.

Cet ensemble de démarches doit permettre une réelle liberté de choix quant aux modèles familiaux ou au nombre d'enfants désirés.

Les très récentes mesures en faveur du développement des services aux personnes constituent un pas supplémentaire dans cette direction, notamment par de nouvelles réductions d'impôt à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1992 et par l'augmentation jusqu'à 500 francs par mois et par enfant des aides déjà octroyées pour la garde par une assistante maternelle agréée.

Le deuxième axe de la politique familiale que je compte mener sous l'autorité de M. Jean-Louis Bianco concerne la protection des plus vulnérables.

Un certain nombre de lois ont été adoptées ces dernières années pour la protection de l'enfance maltraitée, la protection maternelle et infantile et l'intégration dans notre droit positif de la convention internationale des droits de l'enfant.

Il nous faut aller plus loin. En effet, sur le plan réglementaire notamment, beaucoup reste encore à faire pour que les dispositifs légaux engagés ne restent pas lettre morte.

L'amélioration de la protection de la femme enceinte et de la maternité par l'augmentation des examens obligatoires et gratuits et par la répartition plus souple des congés est un autre exemple de cette attention toute particulière envers la maternité et la famille.

Le troisième point qui me tient tout particulièrement à cœur est l'ouverture de la politique familiale sur tous les âges de la vie.

La famille ne se limite pas au seul couple et aux enfants. Grands-parents et, de plus en plus souvent, arrière-grands-parents doivent s'intégrer dans notre politique familiale. Leur rôle est irremplaçable, et la notion de solidarité entre les générations me semble tout à fait fondamentale.

Les très récentes mesures sur les emplois de proximité montrent au demeurant combien les attentes et les besoins sont souvent semblables, et exigent des réponses cohérentes.

Le rôle important du soutien familial dans le maintien à domicile justifie, à lui seul, cette perspective globale.

La prise en compte sanitaire et sociale des problèmes de vieillissement est une question de solidarité. En effet, si le grand âge ne signifie pas automatiquement l'entrée dans la dépendance, il en accroît cependant la probabilité.

L'immense majorité des personnes souhaitent pouvoir rester chez elles lors de leurs vieux jours. Il est donc tout à fait indispensable de continuer à développer des services de soins infirmiers à domicile - ils ont été multipliés par quatorze environ en dix ans - et des services d'aide ménagère.

Le développement des emplois de proximité, ainsi que les efforts de formation et de qualification entrepris contribueront à répondre à cette attente.

Pour autant, à un certain moment, le maintien à domicile peut devenir impossible. Il s'agit alors d'offrir aux personnes âgées des structures d'accueil collectif satisfaisantes en nombre et en qualité.

Lancées en 1989, l'humanisation et la transformation des derniers lits d'hospice - 20 000 auront été transformés d'ici à la fin de l'année - ne sont ainsi qu'un point de départ. Il s'agit d'améliorer significativement les conditions de vie des personnes âgées en leur offrant des lieux de vie confortables, conviviaux et ouverts sur l'extérieur.

L'obligation d'un contrat écrit entre les résidents et l'établissement, la participation effective des usagers, de leurs associations et des familles aux conseils des établissements devraient constituer de réelles avancées dans le fonctionnement transparent de ces établissements.

La création de 45 000 places médicalisées d'ici à 1993 en long séjour, en section de cure médicale ou en service de soins infirmiers à domicile représente, dans cette perspective, la garantie d'un environnement sanitaire et social plus conforme aux besoins.

Mais la solidarité nationale envers nos aînés dépendants ne peut ignorer les aspects financiers des problèmes.

A la suite du rapport de la mission parlementaire et du rapport de la commission réunie auprès du commissariat général du Plan, le Gouvernement compte déposer, dans les prochaines semaines, un texte - il est actuellement soumis à la concertation - ayant pour objectif d'assurer une meilleure prise en charge de la dépendance des personnes âgées et une meilleure mobilisation des ressources existantes.

Nos objectifs sont au nombre de trois.

Il importe, d'abord, de mieux solvabiliser les personnes âgées dépendantes qui ont besoin d'une aide importante pour accomplir les actes essentiels de la vie grâce à l'instauration d'une prestation « dépendance ».

Nous souhaitons, par ailleurs, harmoniser le statut des établissements accueillant les personnes âgées, le cloisonnement qui existe entre le sanitaire et le social n'étant plus justifié.

Enfin, il convient d'adapter notre système de tarification en modulant le montant des forfaits de soins en fonction de l'état de dépendance des personnes et non du statut juridique des établissements qui les accueillent.

Pour grand que soit ce progrès, on ne peut cependant se limiter à une seule approche matérielle et économique de ces aspirations.

Les retraités n'ont pas seulement besoin d'argent ou de soutien, ils revendiquent aussi une reconnaissance de leur rôle au sein de la cité et de leur utilité sociale. Car leur inser-

tion renouvelée dans la vie familiale, culturelle, sociale et politique est non seulement la seule solution pour éviter tout phénomène d'exclusion, mais aussi, et c'est fondamental, une véritable nécessité pour une société réconciliée avec elle-même et puisant sa force dans sa mémoire et sa tradition.

C'est pourquoi je compte tout faire pour soutenir et aider une véritable intégration sociale des personnes âgées, que ce soit, par exemple, au travers de structures de participation telles que les conseils de sages ou, plus généralement, des mouvements associatifs, qui sont d'ailleurs en plein essor.

Le troisième volet de mon action au sein du Gouvernement concerne les rapatriés, notamment d'origine nord-africaine.

Ces problèmes-là sont relativement différents. Il s'agit avant tout de la revendication, parfaitement fondée, de la reconnaissance, de la dignité et d'une égalité non plus seulement formelle, mais réelle.

Trop longtemps oubliée, trop souvent marquée par une certaine ingratitude de la France devant le sang versé pour elle, la communauté harki a trouvé dans les vingt-cinq mesures annoncées par M. Jean-Louis Bianco, le 17 juillet dernier, des réponses concrètes à ses principales revendications et, surtout, la clé d'un accès effectif aux procédures de droit commun.

Les moyens financiers dégagés par l'Etat en 1992 devraient se situer au même niveau que cette année, soit 110 millions de francs. Ceux-ci seront largement recentrés sur l'accès à l'emploi et au logement locatif social.

De nouvelles dispositions seront développées : les aides à la réservation de logement ou à l'installation dans de nouveaux secteurs, l'amélioration du système d'attribution des bourses, le développement de l'action des éducateurs du contingent et l'augmentation du nombre de jeunes admis dans les écoles de l'O.N.A.C. Elles devront faciliter l'insertion de tous les membres de cette communauté.

Deux circulaires récentes devraient permettre une mise en application très rapide de ces mesures, notamment pour l'emploi, la formation et le logement des jeunes.

Mais, au-delà des questions budgétaires, je souhaite faire état, ici, de la volonté du Gouvernement de rechercher en permanence le dialogue avec les représentants de cette communauté. C'est ainsi que nous avons mis en place un groupe de suivi dans chaque département.

Plus globalement, en ce qui concerne les rapatriés, il faut rappeler que l'effort financier de l'Etat en 1992 s'élèvera à 5,281 milliards de francs contre 5,69 milliards de francs en 1991. L'augmentation sera consacrée notamment à l'amélioration des retraites et à l'accélération des indemnisations du fait des mécanismes contenus dans la loi d'indemnisation de 1987.

**M. Marc Lauriol.** C'est urgent !

**M. Laurent Cathala, secrétaire d'Etat.** Pour conclure, je souhaiterais rappeler que le budget du secrétariat d'Etat à la famille, aux personnes âgées et aux rapatriés est avant tout un budget d'incitation, une part significative de notre activité étant ventilée sur d'autres lignes budgétaires.

Accentuée par la décentralisation, qui a entraîné de nombreux transferts de compétences, cette caractéristique fait des mots « concertation », « partenariat » et « coopération » des mots clefs d'une action qui vise, avant tout, à mobiliser et à soutenir le dynamisme de tous les acteurs sociaux : collectivités locales, caisses de sécurité sociale, entreprises ou associations.

Ce rôle d'initiateur, dans le respect des impératifs de la solidarité nationale et de la protection des plus vulnérables, est bien, à mes yeux, celui d'un Etat moderne, actif et responsable. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

**M. Bruno Durieux, ministre délégué à la santé.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais profiter de l'examen de ce budget du ministère des affaires sociales et de l'intégration pour approfondir certains des points qui ont été évoqués par M. Bianco, comme ce dernier vous l'avait d'ailleurs annoncé, et illustrer l'utilité de ce budget pour la politique de santé et pour la santé publique en général.

Le budget correspond aux deux grands objectifs que le Gouvernement s'est fixés dans le domaine de la santé :

Il s'agit, en premier lieu, de promouvoir la politique de prévention et de santé publique et, en second lieu, de moderniser en profondeur la gestion du système de santé dans le cadre d'une politique de la santé.

Je voudrais brièvement vous montrer quels sont les moyens qui aideront le Gouvernement à atteindre ces deux objectifs et je voudrais surtout vous convaincre que ces moyens ont été définis au mieux, c'est-à-dire que l'on a recherché dans tous les domaines le meilleur rapport coût-efficacité en tenant compte de l'inévitable et nécessaire contrainte financière.

Dans le projet de budget pour 1992, le Gouvernement a engagé un effort notable pour promouvoir les actions de prévention et de santé publique.

Plus de la moitié du budget de la santé est consacré à des interventions dans le domaine de la prévention et de la santé publique, soit 1,29 milliard de francs au total. Je dois souligner que cet effort traduit une priorité bien affirmée de la politique gouvernementale. Les crédits affectés aux actions de prévention sanitaire ont en effet progressé de 44 p. 100 de 1988 à 1992.

Cette politique s'articule autour de deux orientations : d'une part, la connaissance de l'état sanitaire de la population et, d'autre part, la lutte contre les facteurs de morbidité et de mortalité.

S'agissant de la connaissance de l'état sanitaire de la population, je n'entrerai pas dans le détail. Toutefois, je rappellerai quelques domaines essentiels où le Gouvernement compte porter ses efforts en 1992.

Il s'agit, d'abord, de la création prochaine du Centre national de santé publique, le C.N.S.P., à Saint-Maurice ; M. Jean-Louis Bianco en a parlé dans son intervention. Le principe de la création de ce centre a été décidé au mois d'avril 1991. Sa concrétisation se traduit dans cette loi de finances par l'inscription d'un crédit de près de 3 millions de francs.

Ce centre aura une mission d'observation, d'intervention, de formation et de recherche.

Pour ce faire, il s'aidera de la mise en place de réseaux pour la surveillance de certains phénomènes de santé. Ainsi, trois domaines prioritaires ont déjà été identifiés : les maladies transmissibles, les accidents de l'environnement - je pense à l'eau et à l'air - et la morbidité hospitalière.

Il s'aidera aussi de l'élaboration de protocoles d'intervention immédiate en cas d'urgence ou de nouveaux outils de mesure des phénomènes, et ce grâce à une meilleure coordination entre la recherche, la formation et l'intervention.

Le centre ne sera pas constitué *ex nihilo*. Il regroupera, sur le site de l'hôpital national de Saint-Maurice, des unités qui existent déjà et qui travailleront ensemble.

Il s'agit, pour l'essentiel, d'une antenne de l'Ecole nationale de santé publique de Rennes, l'E.N.S.P., du centre européen de surveillance du sida, d'une unité de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, l'I.N.S.E.R.M., spécialisée dans la prévention et, enfin, du groupe GEST-Santé publique.

A terme, le centre incorporera progressivement d'autres unités par l'élargissement de ses compétences.

Je souhaite que le centre national de santé publique joue très rapidement un rôle déterminant dans le regroupement, l'étude et la synthèse des données sanitaires.

En complément de cet outil technique, le Gouvernement va se doter d'une instance de conseil avec la création du haut comité de la santé publique.

Cet organisme éclairera les pouvoirs publics sur toutes les questions touchant à la prévention. Il publiera également chaque année un rapport sur l'état de santé des Français. Outil de conseil, il sera bien entendu aussi un outil de proposition.

Le haut comité de la santé publique n'a pas pour objet d'ajouter un nouveau comité à toutes les instances qui existent actuellement. Au contraire, il s'agit de mettre fin à l'émiettement des instances consultatives à vocation spécialisée et de créer un groupe d'experts ayant compétence consultative sur l'ensemble de la politique de prévention. Les commissions spécialisées seront donc regroupées au sein du haut comité. Je souhaite que cela permette d'accroître la cohérence de la politique de santé publique.

Les organismes que je viens d'évoquer vont pouvoir s'appuyer sur des outils d'observation améliorés.

Actuellement, l'étude des problèmes de santé publique se heurte à la dispersion, à l'hétérogénéité et à l'insuffisance des données. Pour prendre un exemple, l'observation de la morbidité, c'est-à-dire l'apparition des maladies, est beaucoup moins étendue en France que dans nombre d'autres pays développés.

C'est la raison pour laquelle le projet de budget que je vous présente prévoit de renforcer l'action des observatoires régionaux de santé, les O.R.S., et d'accroître les registres de pathologie.

L'effort budgétaire qui est accompli pour les observatoires régionaux de santé est considérable. Cela montre l'importance que nous attachons à leur rôle. Entre 1991 et 1992, la dotation passera de 9,6 millions de francs à 13,6 millions de francs.

Les observatoires régionaux de santé et leur fédération auront un rôle important à jouer dans la coordination des informations relatives à la santé publique, en particulier dans l'efficacité du centre national de santé publique que j'évoquais tout à l'heure, ainsi que des travaux qui seront réalisés au sein du haut comité de la santé publique.

La progression des moyens affectés aux observatoires régionaux de santé permettra de garantir, à chaque observatoire, l'effectif minimal de personnel - quatre personnes équivalent temps plein - nécessaire pour assurer sa crédibilité.

J'évoquerai aussi, brièvement, les efforts qui sont accomplis dans le cadre de ce budget en faveur des registres de pathologie : là encore, des moyens seront dégagés pour porter de seize à vingt le nombre de registres qui seront tenus en 1992.

Je voudrais évoquer maintenant la lutte contre les facteurs de morbidité et de mortalité.

Ainsi que l'a indiqué tout à l'heure M. Bianco, le Gouvernement s'attache à combattre les fléaux dont la propagation menace la santé de la population, qu'il s'agisse de maladies contagieuses, transmissibles ou bien de pratiques dangereuses.

C'est ainsi que, depuis 1989, mon ministère a mené avec opiniâtreté les campagnes de vaccination contre la rougeole, les oreillons et la rubéole avec l'aide du fonds national de prévention. Je mentionnerai également pour cette action qui s'est révélée extrêmement efficace le concours de la C.N.A.M. et, bien entendu, celui des praticiens libéraux et des officines pharmaceutiques.

Ces actions, qui seront poursuivies en 1992, tentent d'éliminer ces trois maladies par l'obtention d'une couverture vaccinale optimale de 90 à 95 p. 100. Les efforts menés ont été couronnés de succès puisque nous touchons actuellement au but dans ce domaine.

Les crédits réservés aux actions contre le sida passent de 140 millions de francs en 1991 à 143,5 millions de francs pour 1992. Cela correspond à un accroissement des moyens budgétaires de 9,3 p. 100 en deux ans, moyens qu'il faut compléter par les efforts dégagés dans le cadre des budgets hospitaliers pour lutter contre le sida et pour assurer la prise en charge médicale et sociale des personnes séropositives, ainsi que des personnes atteintes de la maladie.

Cette question du sida m'amène à évoquer l'indemnisation des hémophiles. Le Gouvernement, vous le savez, a adopté le principe d'une indemnisation rapide, juste et complète des hémophiles et des personnes qui ont été contaminées à l'occasion d'une transfusion sanguine. A ce drame de dimension nationale, il fallait une réponse de la nation tout entière, qui a une dette envers ces victimes. Une telle indemnisation, nous en sommes conscients, ne réparera pas les drames subis par ces personnes, leurs familles et leurs amis, néanmoins nous avons collectivement le devoir de faire quelque chose.

La question du sida me conduit également à vous informer des décisions prises par le Gouvernement pour réorganiser le système de transfusion sanguine. Il faut principalement mettre fin à la confusion des missions et à la confusion des rôles en matière de transfusion. Il faut, de plus, regrouper au sein d'une même instance - qui pourrait être l'Institut national de la transfusion sanguine - les missions nationales de la transfusion sanguine, que sont la sécurité transfusionnelle, l'hémovigilance, la recherche et la formation. La France est attachée à la garantie de ces principes éthiques et les défend non seulement au sein de la Communauté économique européenne, mais dans le monde entier.



Il convient de donner au Centre national de la transfusion sanguine une mission qui corresponde à ce qu'elle doit être normalement, c'est-à-dire celle d'un centre régional de transfusion sanguine.

S'agissant de la réorganisation des actions de fractionnement des produits sanguins, nous attendons le rapport de l'Inspection générale des finances, laquelle a été saisie voilà trois ou quatre mois. Les recommandations qui y figureront porteront sur la rationalisation et la réorganisation du fractionnement.

Nous souhaitons, premièrement, confirmer les principes éthiques qui sont attachés à la collecte et au recueil du sang en France ; deuxièmement, assurer une sécurité transfusionnelle maximale ; troisièmement, donner à notre organisation de la transfusion sanguine les moyens d'affronter l'ouverture du marché intérieur de 1993.

J'évoquerai brièvement les questions relatives aux maladies sexuellement transmissibles pour vous informer, mesdames, messieurs les sénateurs, que les crédits affectés à leur dépistage par les centres de planification familiale atteindront 8,5 millions de francs cette année. Cela dit, la loi de 1990, qui a donné aux centres de planification familiale la possibilité d'assurer le dépistage et le traitement des maladies sexuellement transmissibles, doit être modifiée. Ce sera fait lors du vote du prochain texte portant diverses mesures d'ordre social.

La lutte contre la toxicomanie bénéficie de 673 millions de francs de crédits. En 1984, les dotations consacrées à ce type d'action se montaient à 226 millions de francs ; de 1984 à 1992, elles auront donc été multipliées par trois.

Nous sommes d'ailleurs convenus avec la délégation générale à la lutte contre la toxicomanie de procéder à une évaluation de cette politique, en particulier en ce qui concerne les structures que nous finançons. La mesure et l'évaluation des résultats constituent en effet une nécessité pour que l'efficacité de l'emploi de la ressource publique soit garanti, dans ce domaine comme dans bien d'autres, d'ailleurs.

Enfin, les crédits consacrés à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme permettent au ministère de la santé de maintenir son action dans ce domaine.

Nous achevons actuellement, pour ce qui concerne la lutte contre le tabagisme, d'adopter les textes d'application de la loi du 10 janvier 1991. Nous avons tous à l'esprit le rôle important que la Haute Assemblée a joué à l'occasion des débats qui ont précédé le vote de cette loi.

**M. Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.** Vous ne l'avez pas écoutée !

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Si, nous l'avons écoutée, monsieur le sénateur. Elle a même été largement entendue.

Il ne reste plus qu'un décret important à adopter : celui qui fixe les dérogations possibles à l'interdiction de fumer dans les lieux publics, qui est prévue par la loi. Ce décret sera simple ; il ne contiendra pas les mesures fantaisistes ou inapplicables qui ont été rapportées par la presse, sur la base d'on ne sait quelles informations.

Je soulignerai, en dernier lieu, avec une certaine satisfaction, que le ministère des affaires sociales et de l'intégration et moi-même avons fait en sorte que le prix du tabac, qui est évidemment l'une des composantes importantes de la lutte contre le tabagisme, soit ajusté : une hausse de 10 p. 100 de son prix est prévue pour le 20 avril 1992, hausse qui viendra s'ajouter à celle de 5 p. 100 qui est intervenue le 1<sup>er</sup> octobre 1991 ; ainsi, nous aurons tenu les engagements pris par le gouvernement précédent, lors du débat relatif à cette loi.

Je ne voudrais pas achever ce bref survol de l'action du ministère de la santé dans le domaine de la santé publique sans évoquer le déficit de médecins que connaît le secteur de la médecine de prévention. Le rapport établi par M. le professeur Girard a estimé à 3 000 au moins le nombre des médecins du travail et de prévention, des médecins scolaires et des médecins de santé publique qui font défaut dans ces secteurs. Nous travaillons actuellement sur ces données et négociations, à ce sujet, avec les organisations représentatives de médecins.

Tels sont les quelques réflexions et commentaires qu'il me paraissait utile de porter à la connaissance de la Haute Assemblée en ce qui concerne la politique que mène le Gouvernement dans le domaine des actions de prévention et de santé publique.

J'en viens maintenant à la modernisation de la gestion de l'ensemble du système de santé. Jean-Louis Bianco s'étant déjà exprimé à ce sujet, je serai bref.

Le système français est caractérisé par l'absence de mécanismes de régulation. Autrement dit, la source des problèmes que connaît ce système ne se trouve ni dans la compétence des médecins ni dans la qualité des soins. Quant à la nécessité d'une protection contre le risque maladie, elle ne saurait évidemment être mise en cause.

Le véritable problème de notre système de santé tient au fait que la France est le dernier pays développé au monde à être dépourvu de mécanismes de régulation des dépenses.

Cette lacune, il faut le rappeler, est préjudiciable non seulement à l'efficacité mais également aux acteurs du système de soins.

C'est donc le gonflement des dépenses au-delà de ce que les besoins de santé justifient - c'est-à-dire les dépenses correspondant à des excès, à des gaspillages - qui est en cause.

M. Jean-Louis Bianco et moi-même nous efforçons de mettre fin à cette inflation des dépenses, en introduisant des dispositifs de maîtrise négociée des dépenses, et de mettre en œuvre, de façon corollaire, des outils d'évaluation.

D'une manière générale, l'action que mène le Gouvernement vise à changer les comportements ou habitudes qui sont à l'origine des excès et des gaspillages. C'est d'ailleurs cette situation qui explique que, depuis vingt ans, aucun gouvernement n'ait pu se dispenser d'élaborer un ou plusieurs plans d'économies ou de rechercher des ressources nouvelles pour le système de santé. A elle seule, cette longue succession de plans - aucun d'eux n'a réussi à traiter le problème à fond - montre qu'il est indispensable de sortir de cette spirale.

La mise en œuvre de mécanismes de maîtrise des dépenses d'assurance maladie est prioritaire, car la situation est grave : nous ne pouvons plus nous contenter d'un énième plan de sauvetage conjoncturel de l'assurance maladie. Je l'ai dit, au cours des deux dernières décennies, il y a eu, en moyenne, un plan de redressement tous les dix-huit mois.

En dix ans, les dépenses de santé remboursées sont passées de 166 milliards de francs à 424 milliards de francs et, au cours des trois dernières années, les dépenses de santé au titre de la médecine ambulatoire se sont accrues de près de 40 p. 100.

Qui peut soutenir qu'un tel rythme est nécessaire pour assurer la santé des Français, quand on constate que, autour de nous, des pays où l'organisation des soins repose également sur des principes libéraux et où des soins de qualité équivalente sont dispensés à l'ensemble de la population enregistrent une évolution des dépenses en moyenne deux fois moins rapide que la nôtre ?

Si l'état des lieux que je viens de dresser fait l'unanimité, les solutions à mettre en œuvre sont plus controversées. Pour sa part, le Gouvernement ne présente pas de recettes miracles, toutes prêtes, mais il est guidé par deux idées, auxquelles il tient et qui, d'ailleurs, progressent.

Première idée : il est nécessaire de fixer des objectifs d'évolution et d'instituer des mécanismes de rappel permettant d'éviter que ne se produisent des dérapages.

Deuxième idée : de tels mécanismes ne peuvent fonctionner vraiment que s'ils sont définis et mis en œuvre par les acteurs du système de santé eux-mêmes. Quand le Gouvernement demande que les négociations avec les professionnels de santé progressent et qu'elles aboutissent, il ne fait pas seulement une révérence obligée à la politique contractuelle : il met en évidence une condition de l'efficacité de ces mécanismes, à savoir que les professionnels de santé les approuvent et les gèrent ; c'est leur intérêt et c'est aussi leur responsabilité.

Tels sont les deux principes qui guident l'action gouvernementale dans ce domaine.

S'agissant de la maîtrise des dépenses de santé, l'avis que M. Boyer a rédigé, au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi de finances pour 1992, m'impose, je dois le dire, de faire ici un certain nombre de commentaires.

Je note d'abord que, selon cet avis, la commission des affaires sociales n'est pas hostile à toute politique de maîtrise des dépenses ; nous en prenons acte. L'accord est ainsi unanime puisque l'Assemblée nationale estime, elle aussi, qu'il faut mettre en œuvre une politique visant un tel objectif.

A lire et à relire le rapport de M. Boyer, pour le reste, je n'y vois que des critiques. Certes, il n'y a là rien d'anormal : c'est le rôle du Parlement que de critiquer le Gouvernement. Toutefois, si certaines critiques sont fondées, il en est d'autres qui ne le sont pas.

M. Boyer explique, par exemple, que les dangers du dispositif mis en œuvre résident dans une remise en cause des principes conventionnels et des conditions d'exercice. Monsieur le rapporteur pour avis, je puis vous dire que les négociations qui sont en cours et les projets du Gouvernement ne reviennent pas à remettre en cause les principes conventionnels ; c'est même exactement le contraire ! Il est bien entendu que les mécanismes qui sont négociés en ce moment avec les professions de santé donneront lieu à des avenants conventionnels, qui viendront enrichir la convention et, par conséquent, la politique conventionnelle en général.

Vous nous expliquez ensuite, monsieur Boyer, que nous commettons une erreur de méthode, liée au fait que le Gouvernement considère que la dépense de santé est essentiellement déterminée par l'offre.

Mesdames, messieurs les sénateurs, nous pensons, en effet, comme l'ensemble des experts qui ont observé le fonctionnement du système de santé en France et dans le monde, que c'est bien sur l'offre qu'il faut réfléchir pour envisager les moyens de maîtriser, à long terme, l'évolution de la demande.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Ce n'est pas du tout notre avis. Quant aux experts, nous avons aussi les nôtres !

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Je vous inviterai simplement à interroger une profession de santé : demandez donc aux pharmaciens d'officine s'ils sont ou non d'accord pour que l'on supprime le *numerus clausus*.

**M. Franck Sérusclat.** Très juste !

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Dans ce *numerus clausus*, je vois la nécessité de réguler le nombre des officines, c'est-à-dire l'offre, de manière à éviter des dérèglements dans les dépenses de santé.

**M. Franck Sérusclat.** Tout à fait !

**M. Jean Chérioux.** Mais non !

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Dans le cas où je ne vous aurais pas encore convaincus, vous devriez interroger les syndicats médicaux sur l'idée qu'ils ont de l'évolution de la démographie des professions médicales et aussi des professions paramédicales, où les mêmes problèmes se posent, parfois avec encore plus d'acuité. Quelle est-elle, sinon l'expression du souci de maîtriser l'offre ?

Peut-être pensez-vous, monsieur Boyer, que, lorsqu'on parle de l'offre, on veut dire que les économies qui méritent d'être réalisées doivent porter sur les professions de santé. Telle n'a jamais été la politique du Gouvernement. Celle-ci consiste, en revanche, à introduire dans le système de santé des règles et des mécanismes tels que l'offre elle-même soit maîtrisée.

Si vous pensez qu'il faut supprimer le *numerus clausus* des étudiants en médecine et celui des pharmacies, nous pouvons engager ce débat, au demeurant fort intéressant !

**M. Jean Chérioux.** On peut tout caricaturer !

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Je n'ai pas caricaturé : j'ai seulement illustré la régulation de l'offre à l'aide des deux exemples que je viens d'évoquer.

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

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission, avec l'autorisation de M. le ministre.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Monsieur le ministre, lorsqu'un budget nous est présenté, un certain nombre d'habitudes sont généralement observées. Ainsi, il n'est pas d'usage que le ministre s'en prenne aux rapporteurs avant de les entendre.

**M. Jean Chérioux.** Exactement !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** C'est pourquoi le fait de critiquer le rapport de M. Boyer, adopté par la commission des affaires sociales, dans votre intervention liminaire ne me paraît pas de bonne méthode. J'aurais préféré que vous précisiez la position du Gouvernement sur ces sujets, comme c'est votre rôle de le faire, avant d'entendre M. Boyer, quitte à répondre ensuite aux critiques qu'il aurait présentées. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

Reconnaissez, monsieur le ministre, que la manière dont vous avez procédé ne peut qu'engendrer la polémique.

**M. Jean Chérioux.** Exactement !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Vous ne pouvez que vous attendre à être sans cesse interrompu en faisant ainsi une lecture tronquée du rapport de M. Boyer.

Je ne pensais pas intervenir dans le débat. Je le ferai afin de préciser quelles divergences existent entre la vision du Gouvernement et la nôtre. M. Jean-Louis Bianco et vous-même aurez tout loisir de nous répondre à la fin du débat.

Je souhaite simplement, monsieur le ministre, que vous respectiez les usages de la Haute Assemblée. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

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

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Je vais, bien entendu, respecter les usages de la Haute Assemblée et, en particulier, l'usage selon lequel les débats ne s'engagent pas dans la polémique, sont toujours d'un haut niveau et s'efforcent d'atteindre le fond des problèmes. Par conséquent, je reviendrai, si vous le souhaitez, sur ce rapport. Je vous signale toutefois qu'il a été rendu public.

Mais je souhaitais évoquer certains points très importants, en particulier la question essentielle de la maîtrise des dépenses de santé et du rôle joué par l'offre.

Dans la politique qui est mise en œuvre, il faut, bien entendu, penser à la demande. Dans ce domaine, la position du Gouvernement est claire : il faut agir sur la demande, sensibiliser les patients et démontrer aux Français que ce n'est pas en dépensant toujours plus que l'on soignera mieux. Aussi convient-il de mener des campagnes d'information et de sensibilisation. C'est d'ailleurs ce que fait le Gouvernement.

En revanche, il ne considère pas que la réduction du taux global de prise en charge du risque maladie, en clair, du taux moyen de remboursement, permettra d'équilibrer les dépenses de santé. Sur ce point, je note un accord avec M. Boyer et je suis heureux de le souligner.

Voilà l'observation que je tenais à faire sur la maîtrise des dépenses de santé. J'ajouterai une remarque pour terminer, mais la Haute Assemblée a certainement déjà son opinion à cet égard. Les termes que nous avons entendus dans la rue - rationnement, étatisation - ne relèvent pas d'un débat de fond. Par conséquent, je suppose que vous ne les faites pas vôtres, pas plus, évidemment, que le Gouvernement ne les fait siens. C'est de la polémique. Ils ne relèvent pas d'une analyse sérieuse des problèmes.

Le domaine de la maîtrise des dépenses de santé comprend un aspect majeur : l'évaluation.

C'est une règle fixée, longuement débattue, s'agissant des hôpitaux, lors de l'examen de la loi portant réforme hospitalière. J'ai lu le rapport de M. Boyer et je le commenterai à la fin du débat, monsieur le président de la commission des affaires sociales, car certains commentaires sur la loi hospitalière méritent en effet d'être discutés. Je le ferai donc tout à l'heure, pour me conformer aux usages du Sénat.

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

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Je voudrais simplement rappeler que cette loi, qui a été votée par l'Assemblée nationale en dernière lecture, a bénéficié d'un très grand nombre d'apports de la Haute Assemblée. Nombre d'amendements, notamment sur l'évaluation, la planification hospitalière, les conditions d'autorisation, l'équilibre entre le secteur privé et le secteur public hospitalier, doivent beaucoup aux travaux qui ont été menés dans cette enceinte.

La politique d'évaluation - je n'insisterai pas sur ce point - a profité, en 1990, de la création de l'agence nationale pour le développement de l'évaluation médicale - l'A.N.D.E.M. - à la suite d'un rapport, excellent, rédigé par M. Armogathe.

Le Gouvernement attend maintenant beaucoup de la mise en œuvre de la loi hospitalière. En effet, l'évaluation est au cœur de ce texte, notamment les dispositions relatives à la planification. Il s'agit d'éléments essentiels de la politique hospitalière.

J'en rappellerai quelques points significatifs : l'obligation pour les établissements publics et privés de développer une politique d'évaluation de leur pratique professionnelle et de leurs modalités d'organisation des soins ; l'obligation pour les établissements publics de mettre en œuvre les programmes médicalisés de systèmes d'information ; la création d'un comité national d'experts et de commissions régionales de l'évaluation médicale des établissements ; la subordination des autorisations ou renouvellement d'autorisations de création, extension ou transformation des établissements à des conditions d'évaluation périodique, les autorisations étant données pour une durée déterminée. A cet égard, là aussi, la Haute Assemblée a apporté des éléments extrêmement positifs au cours des débats.

S'agissant du présent projet de budget, cette priorité donnée à l'évaluation se traduit par des décisions en terme d'allocation des ressources. Le budget de l'Etat y apporte donc sa contribution.

C'est ainsi que l'administration centrale et les services extérieurs qui auront désormais la charge d'assurer la tutelle renouvelée du système hospitalier bénéficieront d'un crédit supplémentaire de 70 millions de francs. Celui-ci sera obtenu par l'institution, dans la prochaine loi portant diverses mesures d'ordre social, d'une contribution assise sur le budget d'exploitation des hôpitaux.

De même, M. le ministre des affaires sociales et de l'intégration et moi-même avons signé, le 16 septembre dernier, une directive indiquant que les établissements n'ayant pas mis en place, en 1992, un programme médicalisé du système d'information, ne pourront pas obtenir une progression de leur dotation budgétaire au-delà du taux de base annuel.

Le projet de budget que nous vous proposons, mesdames, messieurs les sénateurs, vise à introduire plus de transparence, plus de souplesse et plus d'autonomie dans l'organisation de la santé, tout en préservant les grands acquis qui font de notre système l'un des meilleurs du monde.

Je terminerai mon intervention par une remarque. S'il est beaucoup question de la politique de maîtrise négociée des dépenses de santé - et c'est normal - n'oublions jamais que cette politique fait partie d'un tout, c'est-à-dire d'une politique de santé qui a pour objectif, en prenant en compte l'ensemble des déterminants de l'organisation et du fonctionnement du système de santé - je pense notamment à la formation médicale continue, aux conditions d'exercice professionnel, à la démographie médicale - d'assurer le plus haut niveau possible de qualité des soins, dans le respect du fonctionnement pluraliste du système de soins et dans des conditions qui assurent une maîtrise des dépenses, afin que chaque Français puisse, comme c'est encore le cas aujourd'hui, bénéficier d'un égal accès au système de soins et, au sein de celui-ci, à des soins de qualité.

Tel est l'objectif que cherche à atteindre le Gouvernement. Il souhaite le faire avec votre appui et celui des professions de santé. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. Charles Descours, rapporteur pour avis.** C'est beaucoup demander !

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

**M. Kofi Yamgnane, secrétaire d'Etat aux affaires sociales et à l'intégration.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, M. Jean-Louis Bianco a dit, tout à l'heure, toute l'importance que le Gouvernement attache à la politique d'intégration.

Cette politique s'adresse à tous ceux qui sont exclus de notre société ou risquent de l'être.

L'Etat a mis en place un ensemble de dispositifs pour lutter contre les phénomènes d'exclusion.

Le R.M.I. est l'une des pièces essentielles de ce dispositif, qui comprend également des actions dans les domaines de la formation, de l'emploi, du logement et de la santé.

Dans cet ensemble, la question des personnes issues de l'immigration constitue un cas à part.

D'une manière générale, le budget du ministère des affaires sociales et de l'intégration comporte peu de dispositions particulières en faveur des personnes issues de l'immigration. C'est là, en quelque sorte, le paradoxe de la politique d'intégration des personnes issues de l'immigration.

Pour réussir une telle politique, il faut éviter de prendre des mesures particulières ou spécifiques en faveur de ces personnes, mais veiller à les faire bénéficier des dispositifs de droit commun. Par exemple, un étranger en situation régulière en France doit pouvoir être logé de façon décente et bénéficier, à cet effet, des dispositions générales concernant le logement.

Mais réussir une telle politique, c'est aussi exiger le respect des règles en vigueur dans notre pays, respecter les cultures d'origine.

Réussir une telle politique, enfin, est à mon sens l'une des clés de la question de l'immigration, qui est aujourd'hui l'une des préoccupations importantes des Français.

L'autre clé de cette question est la politique de maîtrise de l'immigration.

D'une part, le Gouvernement lutte contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France. A cet effet, il fait appliquer la loi, propose de nouvelles dispositions législatives et veille à un traitement humanitaire des personnes : c'est la politique de maîtrise des flux d'immigration.

D'autre part, les étrangers en situation régulière en France, qui ont accepté les règles de notre société, doivent pouvoir vivre dans notre pays : c'est la politique d'intégration.

Ces deux politiques sont complémentaires et forment un ensemble équilibré.

J'en viens maintenant à la traduction de la politique d'intégration dans le budget du ministère des affaires sociales et de l'intégration.

Les crédits correspondants seront, l'année prochaine, en hausse sensible.

En cette fin de novembre, je voudrais tout d'abord mentionner les campagnes, notamment hivernale, de lutte contre la pauvreté-précarité.

Comme l'a précisé tout à l'heure M. Jean-Louis Bianco, les crédits destinés à ces actions sont portés à 162 millions de francs, une majoration de 40 millions de francs à structure constante étant effectuée pour permettre, en 1992, le financement des campagnes en année pleine.

L'essentiel des actions s'exercent désormais dans les domaines de la prévention, de l'insertion et de l'urgence sociale où sont privilégiés l'accueil et l'hébergement d'urgence, le versement de secours et l'aide alimentaire, ainsi que l'aide à la prise en charge des impayés d'énergie.

La coopération entre le ministère des affaires sociales et les associations caritatives nationales a pris, dès 1991, la forme de conventions d'objectifs.

Ces orientations, qui donnent satisfaction aux différents partenaires, seront reconduites en 1992.

Quelque 132 millions de francs seront consacrés aux actions en faveur des jeunes, ce qui correspond à un doublement des crédits. Sur ce total, 98 millions de francs alimenteront les fonds d'aide aux jeunes, financés à parité par l'Etat et par les collectivités locales et destinés à aider des jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans dans le cadre d'une démarche d'insertion.

Des fonds existent aujourd'hui dans quatre-vingt-sept départements. Ils impliquent cinquante-cinq conseils généraux et plus de six cents communes. Il sera possible, en 1992, d'étendre ces fonds et d'en créer de nouveaux sur des zones non encore pourvues.

Au côté du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, notre secrétariat d'Etat contribue à soutenir le développement des entreprises d'insertion accueillant les personnes les plus en difficultés. Il s'agit là de l'insertion par l'économique.

Les crédits correspondants, majorés de 25 p. 100, s'élèveront à 100 millions de francs.

Enfin, j'ai déjà indiqué tout à l'heure que le R.M.I. était une pièce essentielle du dispositif en faveur de l'insertion.

Les crédits qui lui sont alloués s'élèvent à 13,2 milliards de francs, en augmentation de 45 p. 100 par rapport à 1991.

Par ailleurs, les crédits inscrits sur le budget du ministère des affaires sociales et de l'intégration pour assurer le fonctionnement du dispositif de gestion du R.M.I. augmentent de 6 p. 100 à structure constante.

L'augmentation de 45 p. 100 des crédits destinés au versement de l'allocation ne signifie pas que le Gouvernement prévoit une croissance explosive du nombre des bénéficiaires. Elle s'explique notamment par le fait que la croissance du nombre de bénéficiaires, en 1991, s'est révélée supérieure aux prévisions prises en compte lors de l'élaboration du budget pour 1991.

Outre l'évolution du marché du travail, il convient de mentionner à cet égard deux facteurs d'explication.

D'une part, les usagers et les services sociaux « s'approprient », en quelque sorte, le R.M.I. : on vient demander le R.M.I. plus tôt, comme si certaines réticences d'ordre culturel s'effaçaient. Donc, la montée en charge du dispositif se poursuit.

D'autre part, comme la réglementation prévoit un cumul partiel entre le R.M.I. et la rémunération d'activité, le flux de sorties est atténué. Or cet effet n'est pas négligeable puisque 12 p. 100 des allocataires bénéficient actuellement de ces mesures de cumul.

Dans ces conditions, on compte aujourd'hui 540 000 bénéficiaires du R.M.I., dont 450 000 sont en métropole.

Les allocataires bénéficient maintenant de la montée en puissance des dispositifs d'insertion.

Ainsi, en métropole, 45 p. 100 de ceux qui touchent le R.M.I. depuis plus de trois mois ont signé un contrat d'insertion.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Mais quel contrat !

**M. Kofi Yamgnane, secrétaire d'Etat.** En fait, on estime à 60 p. 100 le nombre d'allocataires qui sont « entrés » dans une démarche d'insertion, laquelle ne donne pas toujours lieu à la signature d'un contrat d'insertion. Par exemple, on sait qu'un allocataire sur deux ayant un contrat emploi-solidarité n'a pas de contrat d'insertion.

On constate également une augmentation de la consommation des crédits d'insertion des départements.

Ainsi, dans le domaine de l'insertion, les résultats sont encourageants, même s'ils restent inégaux selon les départements.

Bien entendu, il appartient à la commission nationale d'évaluation du R.M.I. d'analyser ces résultats.

Comme vous le savez, le rapport d'évaluation sera transmis au Parlement avant le 1<sup>er</sup> avril prochain.

Sur la base de ce rapport, le Gouvernement déposera un projet de loi destiné à effectuer les adaptations du dispositif qui se révéleront nécessaires. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

**M. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat aux handicapés et accidentés de la vie.** Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, le projet de loi de finances pour 1992 et plus spécialement le projet de budget des affaires sociales donnent au Gouvernement les moyens de poursuivre la mise en œuvre de la politique globale du handicap que nous construisons depuis déjà quelques années.

Les engagements pris envers les associations dans le cadre des protocoles d'accord passés en 1989 continueront à être respectés. Vous aurez constaté en effet que les crédits destinés à la création de 2 600 places supplémentaires de centres d'aide par le travail - C.A.T. - en 1992 sont inscrits en mesures nouvelles.

Les crédits de subventions d'investissement seront en augmentation de près de 57 p. 100 afin d'accompagner la mise en œuvre du plan pluriannuel de création de places pour

adultes lourdement handicapés, de poursuivre le programme C.A.T. et de procéder à la rénovation de plusieurs établissements médico-éducatifs.

Le budget des instituts nationaux pour jeunes sourds et aveugles connaîtra un accroissement de 12 p. 100 et les crédits destinés à la tutelle et curatelle d'Etat une augmentation de 13 p. 100.

Afin de soutenir les associations et les actions innovantes en matière d'insertion sociale des handicapés, le projet de loi de finances pour 1992 reconduit à leur niveau de 1991 les crédits destinés à l'action sociale des handicapés.

En outre, à la suite de l'adoption par le Gouvernement du dispositif destiné à favoriser les emplois de proximité, il a été tout dernièrement décidé, en conseil des ministres, une augmentation de 25 p. 100 du budget pour permettre la création d'emplois d'auxiliaires de vie et pour encourager fortement les départements à s'impliquer davantage dans ce type d'intervention, qui répond de plus en plus aux attentes actuelles des personnes handicapées.

L'ajustement des crédits destinés à l'allocation aux adultes handicapés tient compte de l'évolution prévisionnelle des prix, de l'augmentation du nombre des bénéficiaires, des effets de la modification du mode de revalorisation intervenue en 1987 et des effets du remplacement de l'A.A.H. - allocation aux adultes handicapés - par les avantages vieillesse pour les personnes handicapées âgées qui n'en bénéficiaient pas encore.

La question des ressources des personnes handicapées sera un des points majeurs de la loi de finances de 1992.

Comme vous le voyez, le budget des affaires sociales et les autres budgets concernés, notamment celui du ministère du travail intéressé par les mesures touchant les ateliers protégés, la garantie de ressources et différentes aides à l'insertion professionnelle des handicapés, montrent que la politique en faveur des personnes handicapées demeure une priorité de l'action gouvernementale. Ils doivent me permettre de réaliser les objectifs nouveaux que je me suis fixés en accord avec M. Jean-Louis Bianco et en concertation avec les milieux associatifs et professionnels.

Permettez-moi maintenant de résumer en quelques mots l'action de l'année écoulée et de vous faire part de nos projets immédiats, ainsi que de nos perspectives d'action pour les mois à venir.

En matière d'intégration scolaire des enfants handicapés, des décisions importantes ont été prises à la rentrée dans le prolongement des orientations décidées, en ce qui concerne la scolarisation des enfants et adolescents handicapés, par la loi sur l'éducation du 10 juillet 1989 et les nouveaux textes réglementant les établissements et services médico-éducatifs.

Le 6 septembre dernier, MM. Jean-Louis Bianco, Lionel Jospin et moi-même avons signé une circulaire affirmant clairement que l'école, le collège ou le lycée ont la mission d'accueillir les élèves handicapés qui relèvent de leur zone de recrutement. S'il s'avère indispensable d'avoir recours à une solution spécialisée, il est hors de question désormais d'abandonner la famille face à la responsabilité de rechercher cette solution.

C'est notamment dans cet objectif qu'a été constituée une enveloppe spécifique fixée cette année à 0,30 p. 100 du taux directeur d'évolution des établissements médico-sociaux.

Cette enveloppe nous a permis de créer plus de 500 places supplémentaires de services d'éducation et de soins spécialisés en crèche, à l'école ou à domicile. Grâce à cette enveloppe, des moyens nouveaux ont pu également être dégagés en faveur des enfants les plus lourdement handicapés - poly-handicapés, autistes, etc. Je ferai d'ailleurs connaître dans quelques jours les conclusions que je tire de l'étude du groupe de travail sur l'autisme que j'ai réuni ces derniers mois.

La création, par un décret du 23 septembre 1991, d'un troisième complément d'allocation d'éducation spéciale apporte enfin une réponse financière sérieuse aux parents amenés à cesser une activité professionnelle ou à avoir recours à une tierce personne pour garder à domicile un enfant atteint d'un handicap particulièrement grave justifiant des soins continus de haute technicité.

Des situations intermédiaires restent cependant à examiner.

Nous avons rédigé le projet de décret d'application de l'article 33 de la loi du 18 janvier 1991 garantissant la liberté de choix des moyens de communication pour l'éducation des jeunes sourds. Les associations sont largement consultées et le ministère de l'éducation nationale doit rapidement apporter sa réponse.

Le plan pour l'emploi des handicapés, lancé au mois d'avril dernier, entre progressivement en application.

Certaines mesures étaient d'effet immédiat, comme l'accès prioritaire aux contrats emploi-solidarité. D'autres entreront en vigueur très prochainement : l'amélioration du régime de garantie des ressources des travailleurs d'ateliers protégés, le décloisonnement des structures de travail protégé, le lancement des programmes départementaux pilotes. Nous allons aussi nous attaquer très fortement au problème de la formation.

La mise à plat des conditions d'accès à la fonction publique, l'implication de l'A.F.P.A. et l'assouplissement des règles de fonctionnement des centres de rééducation professionnelle suivront.

Parallèlement, l'Agefiph, l'association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés, avait accepté d'inscrire dans son programme plusieurs mesures d'accompagnement social des personnes handicapées favorisant leur accès au travail, ainsi que des mesures très incitatives d'aide financière : 30 000 francs pourront être accordés aux personnes handicapées demandeurs d'emploi accédant à un premier emploi en milieu ordinaire ou passant d'un établissement de travail protégé en milieu ordinaire ; des primes seront octroyées aux entreprises et aux structures de travail protégé permettant cette intégration.

Je me réjouis que l'Agefiph soit sortie, après l'intervention d'un médiateur, de la crise qui l'a agitée pendant plusieurs semaines. Je suis heureux aussi des premières déclarations apaisantes et encourageantes de son nouveau président.

Nous allons suivre avec beaucoup d'attention le nouveau départ de cet organisme, qui doit, sans frilosité, jouer un rôle essentiel pour l'insertion professionnelle des handicapés et que l'on doit à tout prix empêcher de retomber dans les difficultés qu'il vient de connaître.

Nous tirons les premiers enseignements de l'application des programmes pluriannuels de création de places de travail protégé et pour adultes lourdement handicapés. Cet effort, sans précédent, contribue au rééquilibrage indispensable entre les départements et améliore très nettement la situation des zones sous-équipées.

Nous sommes néanmoins conscients qu'il ne suffira pas à combler le retard pris. C'est pourquoi Jean-Louis Bianco et moi-même nous sommes engagés, à l'occasion du dernier rassemblement à Paris de l'U.N.A.P.E.I., à mettre à l'étude les programmes qui viendront compléter les plans en cours.

Comme je l'ai déjà déclaré à l'Assemblée nationale, il n'y aura pas lieu d'être satisfait, malgré les efforts déjà accomplis, tant qu'un jeune, tant qu'une famille attendra une place.

Nous suivons pas à pas l'application du programme « 60 mesures pour les transports », ce qui m'a conduit à faire relancer, de manière très concrète, l'étude par Renault - Véhicules industriels d'un programme d'autobus français à plancher surbaissé.

**M. Charles Descours, rapporteur pour avis.** Nous avons vu le prototype.

**M. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat.** Les décrets d'application de la loi « accessibilité », adoptée l'été dernier, sont en phase d'élaboration très avancée.

Nous devrions également, dès que la concertation interministérielle sera achevée, consulter les associations sur le projet de réforme des Cotorep. Plusieurs pistes ont été explorées, en particulier celle qui consiste à faire appel à certains moyens des organismes d'assurance maladie.

L'essentiel pour moi est que le nouveau dispositif qui sera arrêté garantisse, outre une plus grande rapidité de décision, une écoute systématique de la personne handicapée et qu'il offre une meilleure représentation des personnes handicapées et des conseils généraux.

Avec M. Jean-Louis Bianco et M. Laurent Cathala, nous travaillons aux répercussions positives, notamment en matière d'allocation compensatrice, que pourra avoir pour les personnes handicapées la mise en œuvre de mécanismes plus spécifiques aux personnes âgées dépendantes.

L'année 1992 devra enfin et surtout voir l'aboutissement d'un important travail de fond qu'avec M. Jean-Louis Bianco nous avons décidé de mener afin de prolonger et d'amplifier les dispositifs législatifs adoptés depuis 1975 en faveur des personnes handicapées.

La loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975 a donné naissance à des actions essentielles. Toutefois, depuis quinze ans, les technologies, la médecine, l'économie et les mentalités ont évolué et entraîné des évolutions auxquelles les personnes handicapées ne doivent pas rester étrangères.

C'est en nous fondant sur cette expérience et sur les premiers résultats de la politique globale du handicap actuellement mise en œuvre, que nous souhaitons construire un dispositif rénové et enrichi. Nous le ferons, au cours des prochains mois, en concertation avec les associations et en nous appuyant sur la représentation nationale.

Honorée tout récemment par l'O.N.U., dont le secrétaire général, M. Perez de Cuellar m'a remis une distinction pour l'action que nous avons menée en faveur des handicapés accidentés de la vie, et ainsi, que l'on a pu s'en rendre compte lors de la première conférence européenne des ministres responsables des politiques du handicap dans les pays membres du Conseil de l'Europe réunis à Paris, la France s'affirme comme un leader en matière de politique du handicap.

Cette situation nous donne des responsabilités accrues, nous conduit à regarder lucidement les progrès accomplis, mais aussi les manques cruels qui demeurent.

Nous en sommes d'autant plus motivés pour nous lancer dans le chantier qui marquera, pour les handicapés, l'année 1992. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**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.** Voici le cinquième projet de budget des affaires sociales que j'ai l'honneur de présenter et vous êtes, monsieur le ministre, le troisième responsable ministériel en charge de ce département pendant la même période. Cela signifie qu'il y a un changement de responsable tous les deux ans avec des approches parfois divergentes, ce qui n'est pas le meilleur gage de la continuité de l'action et du succès des politiques engagées.

Dans le contexte budgétaire que nous connaissons et que nous examinons depuis mardi dernier, ce projet de budget apparaît comme particulièrement morose.

Après les présentations effectuées par les différents ministres et secrétaires d'Etat que nous venons d'entendre, je pense qu'il n'est guère utile que je développe de nombreux chiffres et je vous renvoie à ceux qui figurent dans mon rapport écrit.

Mais auparavant, je voudrais aborder le problème de l'information du Parlement sur ce vaste problème de l'action sociale, de la sécurité sociale et de la protection sociale.

Je vous le dis tout net, messieurs les ministres : l'attitude du Gouvernement vis-à-vis du Parlement n'est pas convenable, je dirai même qu'elle n'est pas admissible.

Messieurs les ministres, nous vous remercions d'être présents aujourd'hui.

Nous regrettons toutefois qu'en dehors des débats budgétaires le Gouvernement ait refusé d'engager un dialogue plus approfondi avec le Parlement sur l'évolution de notre système de protection sociale ; pourtant, ce n'est pas faute de l'avoir demandé !

Les affrontements de rue supplantent les débats démocratiques et, pour ma part, je le regrette.

**M. Marc Lauriol.** C'est vrai ! Très bien !

**M. Jacques Oudin, rapporteur spécial.** L'information nous est chichement mesurée. A cet égard, je vous citerai quelques exemples.

L'état retraçant l'effort social de la nation, qui est un document annexe au projet de loi de finances, ne nous est toujours pas parvenu.



Le « blanc » budgétaire, qui est le budget de programme et qui contient des informations et indications précieuses pour apprécier l'action de votre ministère, nous parviendra, comme d'habitude, après la discussion budgétaire.

La commission des comptes de la sécurité sociale, dont la dernière réunion a eu lieu en juin dernier, pourrait peut-être - pourquoi pas ? - se réunir avant ou pendant la session budgétaire pour nous apporter les éclairages les plus récents sur l'évolution de la situation financière des régimes de sécurité sociale.

Enfin, les obligations découlant de l'article 135 de la loi de finances pour 1991 n'ont pas encore été satisfaites. En effet, à l'occasion du débat sur la contribution sociale généralisée, les deux assemblées parlementaires ont exigé du Gouvernement qu'il leur présente, à l'occasion d'un débat annuel, un rapport dressant, un bilan détaillé des comptes sociaux et présentant le produit de la contribution sociale généralisée.

Ce rapport ne nous a pas été communiqué. Ce débat n'a pas encore eu lieu.

Monsieur le ministre, nous attendons de vous, sur ce point, des apaisements et des éclaircissements.

Il est en effet difficilement admissible que la seule occasion régulière offerte au Parlement pour débattre des problèmes de la sécurité sociale et de la protection sociale soit l'examen de votre projet de budget, qui représente 39,2 milliards de francs, soit une masse financière modeste comparée aux 1 542 milliards de francs des régimes obligatoires de sécurité sociale et aux 2 117 milliards de francs que représente l'ensemble des recettes de la protection sociale. Vous voyez que c'est largement plus que le budget de l'Etat.

C'est donc un budget subsidiaire ou marginal, qui pose d'emblée le problème du contrôle du Parlement sur l'ensemble de ces dépenses financées par ce que nous appelons les « prélèvements obligatoires ».

Or, il n'est pas acceptable que de telles masses financières, qui influent sur les grands équilibres économiques, échappent à tout contrôle démocratique et parlementaire.

L'argument du paritarisme n'est pas recevable, d'autant plus que c'est à l'Etat que reviennent les décisions finales pour assurer périodiquement les rééquilibrages des comptes des différentes branches.

La fiscalisation croissante et inéluctable d'une partie des recettes - nous l'avons vu avec l'instauration de la contribution sociale généralisée - les multiples dettes de l'Etat vis-à-vis du régime général, que les différents experts consultés chiffrent à 10 milliards de francs de dettes certaines et à 30 milliards de francs de dettes probables, les pratiques répréhensibles de l'Etat, consistant notamment à s'approprier les réserves financières de l'Organic, l'organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce, tous ces éléments nous amènent à considérer que le contrôle parlementaire sur notre système de protection sociale doit être approfondi et permanent. Telle est, du moins, la position constante de la commission des finances du Sénat.

D'ailleurs, est-il raisonnable de vouloir réformer la Constitution alors même que les pratiques gouvernementales sont si critiquables à l'égard du Parlement ?

**M. Marc Lauriol.** Très bien !

**M. Jacques Oudin, rapporteur spécial.** J'en reviens aux masses financières de votre projet de budget, monsieur le ministre ; elles évoluent globalement de plus 0,9 p. 100 en francs courants et de moins 1,9 p. 100 en francs constants. D'ailleurs, comme vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre, si l'on y inclut les sommes affectées au R.M.I. et inscrites aux charges communes, l'augmentation serait de 9 p. 100. Mais alors, pourquoi ne demandez-vous pas l'inscription de ces sommes à votre budget ?

Conformément à ce que nous avons vu dans d'autres budgets, les dépenses de fonctionnement progressent de 1,29 p. 100, pour atteindre 38,17 milliards de francs, alors que les dépenses d'investissement diminuent de 11,54 p. 100, pour s'établir à 1,057 milliard de francs.

Monsieur le ministre, environ 80 p. 100 de vos crédits sont affectés à trois catégories de dépenses obligatoires : l'allocation aux adultes handicapés, pour 15,7 milliards de francs ; les dépenses d'aide sociale obligatoires, soit 7,939 milliards de francs ; enfin, les subventions à divers régimes de protection sociale, pour 6,758 milliards de francs.

Il est également possible de préciser que ce budget peut être réparti en trois grandes catégories d'action, à savoir la santé publique pour 2,5 milliards de francs, l'action sociale pour 33,84 milliards de francs et, enfin, les moyens des services pour 2,89 milliards de francs.

L'examen détaillé du projet de budget nous a amenés à nous interroger sur l'évolution de certains postes, et nos interrogations sont autant de questions que nous vous posons, messieurs les ministres. Elles sont au nombre de sept.

Première question : l'évolution des crédits destinés aux adultes handicapés permettra-t-elle de garantir le pouvoir d'achat de l'allocation de base ? Il serait intéressant que nous puissions connaître les évolutions respectives du Smic et de l'A.A.H., au moins pour les dernières années.

Deuxième question : la diminution des subventions d'équipement sanitaire, qui ont atteint 555 millions de francs en autorisations de programme et 545 millions de francs en crédits de paiement, destinées à la modernisation des C.H.R. et des établissements de soins et de cures est-elle réellement compatible avec les exigences de mise à niveau et d'adaptation de ces établissements ?

Troisième question : l'évolution des crédits liés à la toxicomanie - moins 4,5 millions de francs en 1992 - est-elle compatible avec l'évolution de ce fléau ?

Quatrième question : l'évolution constatée entre 1989 et 1991 des crédits consacrés à l'insertion sociale et professionnelle des rapatriés d'origine nord-africaine - 125 millions de francs en 1989 contre seulement 91 millions de francs en 1991 - n'explique-t-elle pas, en partie, les malaises et les protestations de la communauté harkie, que les événements de l'été 1991 ont brutalement et douloureusement révélés ?

L'application des cinq circulaires de septembre 1989 adressées aux préfets semble avoir été totalement insuffisante et nous formulons le souhait que le nouveau dispositif prévu en ce domaine par la circulaire du 13 septembre 1991, ainsi que la dotation budgétaire de 100 millions de francs, puisse apporter un peu d'espoir à cette communauté.

Cinquième question : l'évolution des crédits destinés à financer le dispositif du revenu minimum d'insertion a bien entendu retenu l'attention de la commission des finances.

Si l'évolution des crédits inscrits au projet de budget des affaires sociales est modeste, comme M. le ministre l'a souligné, en revanche, les crédits inscrits au projet de budget des charges communes connaissent une progression de 45 p. 100, passant de 9,7 milliards de francs à 13,5 milliards de francs.

De mars 1990 à mars 1991, le nombre d'allocataires du R.M.I. a progressé de 21 p. 100.

La clarification des modalités de gestion du R.M.I. s'impose puisqu'il semblerait qu'à l'heure actuelle la trésorerie du régime général consentirait - ces chiffres datent de juin 1991 - une avance permanente de trésorerie évaluée à 1,4 milliard de francs.

La commission nationale d'évaluation du R.M.I. devrait remettre son rapport au Parlement dans les prochains mois.

J'espère, monsieur le ministre, que ce document nous parviendra avant l'examen du prochain projet de loi de finances ! Cette observation rejoint, bien entendu, celles que j'ai formulées précédemment sur les pratiques gouvernementales et sur l'information du Parlement.

Sixième question : la commission des finances a reconnu que l'Etat tenait ses engagements pour la poursuite du programme de modernisation des hospices ; 12 126 lits ont été humanisés en 1989 et en 1990, soit 34,3 p. 100 de l'objectif fixé initialement à 35 320 lits. Toutefois, compte tenu de la sous-évaluation du coût moyen par lit de référence, la commission des finances a souhaité que la poursuite de ce programme fasse l'objet d'un suivi attentif.

Il en est de même, d'ailleurs, pour la création de 2 600 places de centres d'aide par le travail en 1992 dans le cadre de la mise en œuvre du programme plurianuel 1990-1993.

Septième et dernière question : la commission des finances a procédé à un double constat auquel vous avez en partie répondu, monsieur le ministre : l'un, d'évidence, est le rôle considérable que joue le ministère des affaires sociales comme organe de tutelle de nos régimes de sécurité sociale et de notre système hospitalier ; l'autre, plus difficile à cerner, est la relative faiblesse quantitative et qualitative de votre administration.

Cette faiblesse structurelle nous conduit à nous interroger sur la capacité de votre administration à répondre à toutes les exigences qualitatives qui conditionnent l'avenir de notre système de protection sociale.

Monsieur le ministre, il semble nécessaire de renforcer, dans votre administration, les systèmes d'information, les systèmes d'aide à la décision et à la formation des cadres, appelés à exercer une tutelle ô combien difficile.

J'en viens maintenant à ce qui ne figure pas, matériellement, dans votre projet de budget mais qui est à présent dans tous nos esprits : il s'agit, bien entendu, de l'avenir de notre système de protection sociale.

Mes chers collègues, l'an dernier, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1991 et plus particulièrement des articles concernant la contribution sociale généralisée, j'avais procédé à une analyse assez détaillée de notre système de protection sociale et de son évolution.

Je n'y reviendrai pas et je vous renverrai donc à mon rapport de l'année dernière.

Toutefois, en ce qui concerne la situation financière du régime général de la sécurité sociale, je constate que l'immobilisme qui prévaut en ce domaine depuis 1988 s'est finalement traduit par la répétition périodique de crises de trésorerie depuis le début de l'année 1991.

Compte tenu du déficit croissant de la branche maladie et de la branche vieillesse, que ne peuvent compenser les excédents, même accrus, de la branche famille, la commission des comptes de la sécurité sociale estimait, dès le mois de juin 1990, que des mesures complémentaires de financement se révéleraient nécessaires pour 1991.

Le Sénat n'avait pas dit autre chose lors de son débat sur le projet de loi de finances pour 1991, et notre refus de voter la contribution sociale généralisée ne tenait pas tant à son principe qu'à l'absence d'une politique de maîtrise des dépenses.

Au rythme constaté d'augmentation des dépenses, nous avons même estimé que le taux de la contribution sociale généralisée devrait se situer aux alentours de 3,5 p. 100 en 1995.

Le profil de trésorerie établi par l'A.C.O.S.S., l'agence centrale des organismes de sécurité sociale, pour 1991 comme pour 1992, faisait déjà apparaître des besoins de financement en progression constante ; ainsi, on a observé, le 11 avril 1991, moins 21,6 milliards de francs ; en l'absence de mesures, on aurait obtenu des pointes à moins 40 milliards de francs en décembre 1991 et à moins 70 milliards de francs en décembre 1992.

Pour éviter de passer devant le Parlement, le Gouvernement a décidé de revaloriser non pas le taux de la C.S.G., mais celui des cotisations d'assurance maladie de plus 0,9 point au 1<sup>er</sup> juillet 1991, en complétant cette disposition de diverses mesures d'économies.

Il n'en demeure pas moins que, compte tenu de la conjoncture économique, le déficit du solde de la trésorerie du régime général devrait s'établir à moins 26 milliards de francs au 31 décembre 1991 et à moins 28 milliards de francs au 31 décembre 1992, à moins, monsieur le ministre, que vous n'ayez des chiffres différents à nous soumettre.

Comme vous le constaterez, rien n'a été réglé ; rien n'est réglé et la problématique reste toujours la même.

Parmi les dépenses de santé, la France, avec 9,2 p. 100 du P.I.B., se situe au deuxième rang des pays industrialisés.

En outre, alors que la croissance moyenne de notre P.I.B. a été de 1,7 p. 100 par an de 1980 à 1988, la consommation médicale, dans notre pays, a connu un taux d'augmentation moyen de 4,3 p. 100, soit le double du taux moyen communautaire - 2,2 p. 100 -, comme l'a indiqué tout à l'heure M. Durieux. A titre de comparaison, je noterai que, pour l'Allemagne, au cours de cette même période, l'augmentation moyenne annuelle s'est établie à 1,2 p. 100.

Pour la période 1985-1990, l'élasticité des dépenses de santé par rapport au P.I.B. - c'est la faculté d'augmentation des dépenses de santé quand le P.I.B. progresse d'un point - s'établit à 1,69 pour la France, 1,13 pour les Etats-Unis, 1 pour la Suède, 0,86 pour la Grande-Bretagne, 0,82 pour le Japon et 0,60 pour l'Allemagne.

Si nous avons su inverser notre différentiel d'inflation par rapport à l'Allemagne, nous avons un différentiel accru pour l'accroissement des dépenses de santé : lorsque l'Allemagne augmente son P.I.B. de 1 point, les dépenses de santé y augmentent de 0,6 point ; lorsque nous augmentons notre P.I.B. de 1 point, nos dépenses de santé augmentent de 1,69 point.

Bref, avec son système de santé et sa protection sociale particulièrement développée, la France est le pays où les dépenses de santé ont la plus forte propension à la croissance.

Quant aux dépenses de retraite, elles représentaient 5,1 p. 100 du P.I.B. en 1960, 10,3 p. 100 en 1980, et environ 13 p. 100 en 1990.

Compte tenu de l'évolution démographique, du rapport entre les cotisants et les retraités, du niveau des retraites, le solde à financer s'établissait à 76 milliards de francs en 1990.

Au mouvement naturel de vieillissement de la population, s'ajoute l'émergence du risque « dépendance », auquel il faut inéluctablement faire face.

Devant cette montée, cette poussée des dépenses, la marge de manœuvre, du côté des recettes, est relativement étroite, pour deux raisons.

Premièrement, nous avons l'un des taux de prélèvements obligatoires les plus élevés parmi les pays développés, et dont le taux de croissance a été parmi les plus rapides au cours des vingt dernières années. Permettez-moi de vous citer quelques chiffres, vous renvoyant pour le reste à mon rapport écrit : de 1971 à 1988, notre taux de prélèvement est passé de 34,5 p. 100 à 44,4 p. 100 du P.I.B., soit dix points de plus ; celui de l'Allemagne, de 33,4 p. 100 à 37,4 p. 100, soit quatre points de plus. Mais, au sein des prélèvements obligatoires, les cotisations sociales ont augmenté de 50 p. 100.

Deuxièmement, les prélèvements sociaux qui pèsent sur les entreprises se sont stabilisés ; les ménages ont donc supporté l'essentiel des augmentations constatées. Il en découle que, depuis dix ans, si le revenu brut du travail a augmenté, en revanche, le revenu net après impôts et cotisations a décliné.

Aussi sommes-nous placés devant le dilemme suivant : peser davantage sur les entreprises est difficile dans une économie concurrentielle ; peser sur les revenus du travail entraîne un nouvel affaiblissement des revenus nets.

La contribution sociale généralisée est l'annonce d'une réponse inachevée, car elle implique un ensemble de conditions simultanées dont aucune n'est actuellement remplie.

Cela implique d'abord que le Parlement soit pleinement associé aux réformes entreprises.

Cela implique également une réelle maîtrise des dépenses, tant de la branche maladie que de la branche vieillesse.

Cela implique, enfin, une remise en ordre des modes de financement, notamment de la branche famille.

Nous avons connu quatorze plans de « maîtrise des dépenses » de 1975 à 1987. Le dernier, le plan Séguin de 1987, a stabilisé pour un temps les dépenses de la branche maladie.

Mais, de 1988 à juin 1991, l'attentisme a ensuite largement prévalu.

Après la dernière augmentation des cotisations, après la manifestation du 17 novembre, il est évident, au vu des crises de trésorerie qui s'annoncent, que des réformes de fond s'imposent.

L'action menée par le Gouvernement, à savoir la maîtrise négociée de l'offre de soins, est-elle la bonne réponse ?

A notre avis, elle n'est que partielle.

Certes, personne n'ignore l'extrême difficulté d'une entreprise aussi vaste, qui concerne toutes les catégories sociales et qui ne peut agir que sur le long terme, par l'information, la participation et la concertation.

Certes, nous savons également, pour citer un universitaire spécialiste de ces questions, que « le lobby de la générosité s'opposera à celui de la raison ». Nous devons donc faire le partage entre la générosité et la raison.

Mais réguler un immense marché ne peut se faire que si l'on agit sur toutes ses composantes, c'est-à-dire à la fois sur l'offre et sur la demande.

Vous permettrez au représentant de la commission des finances de prendre l'exemple de la monnaie. Réguler la monnaie n'est contraire ni à l'intérêt général ni au libéralisme, parce que tout le monde a également besoin de monnaie.

L'encadrement du crédit l'action sur l'offre a sa contrepartie dans la détermination des taux d'intérêt - l'action sur la demande.

Mais tout encadrement est, comme le disait un responsable de la Banque de France, « une tenaille barbare, provisoirement efficace ». Il faut donc aller au-delà et réfléchir sur le long terme.

L'aménagement de notre système de retraites, dont nous connaissons désormais largement la problématique, nécessite ainsi, à l'évidence, des décisions rapides.

Notre politique familiale est, par ailleurs, la grande oubliée de votre politique. La branche famille dégagera 11 milliards de francs d'excédents en 1992, alors même que l'évolution démographique est un des éléments essentiels de l'équilibre à long terme de notre système de protection sociale.

Pour toutes les branches, mais surtout pour la branche maladie, toute réforme de fond devrait s'inspirer de quatre grands principes : sensibiliser, éclater, responsabiliser et équilibrer.

Sensibiliser, cela veut dire associer toute la population, toutes les catégories concernées au sauvetage de notre système de protection sociale. Les Etats généraux lancés en 1987 constituèrent, à cet égard, une avancée intéressante, hélas prématurément interrompue !

Eclater, cela signifie séparer la gestion des branches, même si une vision d'ensemble demeure et doit exister. Cela signifie également accorder une place plus grande à la régionalisation d'un système trop centralisé.

Responsabiliser, cela implique la mise en place de procédures concernant l'ensemble des partenaires : les professions de santé, c'est vrai, mais aussi le monde hospitalier, privé et public, les gestionnaires des caisses, sans oublier les assurés sociaux. Chacun doit être à même de mieux apprécier les conséquences de ses actes sur l'équilibre général du système.

Équilibrer, cela veut dire que, dans chaque branche, l'Etat et les partenaires, après la plus large concertation, doivent prendre les dispositions nécessaires pour aboutir à un équilibre tout en préservant la liberté de choix et les principaux acquis.

Messieurs les ministres, personne n'ignore que l'avenir de notre régime de protection sociale est un enjeu majeur de notre société.

Tout le monde connaît l'extrême sensibilité des uns et des autres à tout ce qui touche aux acquis sociaux.

Nous sommes enclins à penser qu'en dehors des conflits idéologiques un moyen terme peut et doit être trouvé pour aboutir à un certain équilibre. Je ne fais que reprendre là les paroles de M. le ministre délégué à la santé.

Vous disposez désormais de suffisamment de rapports, d'analyses, de comparaisons pour être à même de prendre les mesures qui s'imposent.

C'est parce que nous ne trouvons ni dans votre action ni dans votre budget les voies et les moyens d'une telle politique que la commission des finances propose au Sénat de ne pas adopter le budget des affaires sociales et de l'intégration pour 1992. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**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, messieurs les ministres, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, le projet de budget du ministère des affaires sociales marque le pas en francs courants, et ainsi diminue en francs constants.

Force est donc de constater que le budget des affaires sociales ne compte pas parmi les priorités gouvernementales.

Une telle situation paraît regrettable au regard du rôle essentiel que joue l'administration des affaires sociales dans la tutelle de l'ensemble des intervenants de notre système de

protection sociale. Votre administration mérite, messieurs les ministres, de disposer des moyens d'exercer efficacement cette tutelle !

Sans vouloir aucunement polémiquer sur ce sujet, je considère que les faiblesses de notre administration de santé publique expliquent en partie les errements qui ont entouré les décisions relatives au dépistage systématique du sida. L'administration de la santé publique exige donc d'être renforcée. La réduction des crédits budgétaires qui lui sont consacrés n'est certes pas le meilleur moyen d'y parvenir !

Cette observation étant faite, je souhaite en venir aux sujets qui, par leur importance, méritent, cette année, selon moi, de retenir particulièrement notre attention, qu'ils touchent à la famille, aux personnes âgées, aux handicapés ou, enfin, à la politique de la santé.

S'agissant, d'abord, de la politique de la famille, je ne reviendrai pas sur les prestations familiales, qui seront excellemment traitées par M. Charles Descours, et je m'en tiendrai seulement à quelques observations générales.

Chacun sait que cette branche de notre système de sécurité sociale dégage des excédents qui, plutôt que d'être consacrés au renforcement de notre politique familiale, permettent de réduire le déficit des deux autres branches, notamment celle de la retraite, à la réforme structurelle de laquelle il convient que l'Etat s'engage sans tarder.

Chacun sait aussi - cela vaut pour l'ensemble des prestations sociales - que le maintien du pouvoir d'achat des prestations familiales n'est plus assuré.

Or le Conseil économique et social a formulé récemment un ensemble de propositions fort intéressantes. Parmi elles, je citerai notamment l'indexation des prestations sur un nouveau concept lié au « coût moyen d'entretien et d'éducation de l'enfant », l'unification du barème de ressources servant de base à l'attribution des prestations, et le recul à vingt ans de la limite d'âge pour le versement des allocations familiales.

En outre, les associations familiales souhaitent le maintien des allocations familiales au titre du dernier enfant des familles qui en ont élevé trois ou plus.

Vous vous êtes engagé, monsieur le ministre, à saisir le Parlement en 1992. Sous quelle forme et selon quel calendrier ?

S'agissant de l'action sociale du secrétariat d'Etat, nous ne pouvons nier les efforts de certains en faveur de l'accueil de la petite enfance, de la protection de l'enfance maltraitée et des droits de l'enfant. Un projet de loi tendant à améliorer le statut des assistantes maternelles sera déposé, je le rappelle, avant la fin de la présente session.

Dès lors, dans l'attente des mesures d'ensemble annoncées pour 1992 et compte tenu des initiatives, modestes mais certaines, prises par le secrétariat d'Etat, les seuls crédits consacrés à la famille auraient conduit votre commission, non sans méfiance ni réserve, à s'en remettre à la sagesse du Sénat.

S'agissant des crédits consacrés aux personnes âgées, je formulerai trois remarques essentielles.

Tout d'abord, en 1991, les crédits ouverts au titre de l'humanisation des hospices ont été sensiblement réduits, dans le cadre de la régulation budgétaire. Or chacun connaît l'urgence de ce programme de rénovation, qui concerne plus de 50 000 lits, alors qu'un retard aurait été d'ores et déjà accumulé sur les deux premières années de son application.

Pour 1992, les crédits inscrits sont en recul par rapport à ceux de la loi de finances initiale pour 1991. Certes, rien ne permet de mesurer les effets de telles restrictions sur la mise en œuvre du programme de rénovation associant Etat et régions. Il importe toutefois absolument de le mener à son terme dans les délais prévus, soit en 1995.

S'agissant, ensuite, des autres actions menées par le secrétariat d'Etat, il convient de noter que des initiatives innovantes ont été prises, qu'il s'agisse de l'aide aux familles confrontées aux difficiles problèmes de la dépendance en matière d'information ou d'orientation, de la réponse aux situations d'urgence, ou encore de l'adaptation des logements ou de la garde à domicile.

A cet égard, l'Etat et la caisse nationale d'assurance vieillesse ont financé 613 projets, dont un tiers concerne la création de services de garde à domicile, un quart l'information et un autre quart l'animation.

S'agissant, enfin, des services de soins à domicile, on doit noter avec satisfaction que leur nombre est passé de 780 au 31 décembre 1986 à 1 132 au 31 décembre 1990, la capacité d'accueil s'accroissant de 28 228 à 42 761 lits aux mêmes dates.

Mais la grande affaire de l'exercice à venir est, sans nul doute, celle du traitement des problèmes liés à la dépendance des personnes âgées.

La prise en charge des personnes âgées dépendantes est un problème majeur de cette fin de siècle : 7 500 000 personnes sont âgées de plus de soixante-cinq ans et, parmi elles, 1 200 000 sont, à des degrés divers, en état de dépendance.

La prise en charge de ces personnes souffre d'une triple insuffisance : insuffisance quantitative et qualitative des établissements et des services ; insuffisance de la coordination des services et des financements publics, qui conduit trop souvent à des placements inadaptés et coûteux pour la collectivité ; enfin, insuffisance de la prise en charge, qui conduit à faire supporter aux familles un poids financier trop lourd.

Lors du conseil des ministres du 7 novembre 1990, l'examen d'un projet de loi avait été annoncé pour la présente session. Ce projet ne sera déposé, au plus tôt, qu'à la fin de l'année, au motif que le rapport préparatoire, présenté par M. Schopflin, doit être exploité pleinement.

Je rappelle, par ailleurs, qu'avant l'été M. Jean-Claude Boulard a présenté, à l'Assemblée nationale, un rapport, adopté à l'unanimité des membres du groupe de travail qu'il présidait, dont les conclusions sont proches de celles qui sont contenues dans le rapport remis récemment au Gouvernement.

Trois orientations essentielles et communes semblent se dégager de ces deux rapports : la création d'une allocation destinée aux personnes âgées dépendantes et attribuée, sous condition de ressources, sans mise en jeu de l'obligation alimentaire, mais avec récupération sur succession ; l'augmentation des capacités des établissements et des structures médicalisées, qui doivent être doublées ; l'unification et la rénovation des forfaits soins et le décloisonnement corrélatif des secteurs sanitaire et social.

A ces objectifs essentiels s'en ajoutent quelques autres, comme la protection des droits des personnes âgées accueillies en établissement, le renforcement des actions en faveur du maintien à domicile et l'élargissement du bénéfice des avantages fiscaux accordés au titre de l'emploi d'une aide à domicile.

Deux interrogations fortes pèsent toutefois sur ce dossier. La première touche au champ de la nouvelle allocation de dépendance. Doit-elle intégrer l'ensemble des efforts, y compris l'aide ménagère, comme le propose le rapport présenté à l'Assemblée nationale, ou se limiter, au contraire, à la seule grande dépendance, comme le suggère le rapport remis au Gouvernement ? La définition des conditions médicales d'attribution de la prestation permettra seule de répondre à cette question.

Seconde interrogation : qui finance quoi ? Il est hors de question que seuls les départements soient en charge d'une telle prestation, dont le coût a été évalué à quelque 23 milliards de francs. Quelle que soit la solution technique retenue, l'Etat, les caisses de retraite et les départements devront apporter leur juste contribution au financement de cette mesure. J'aimerais connaître, messieurs les ministres, votre opinion sur ce dossier.

Dans cette attente, compte tenu des actions développées par le secrétariat d'Etat et malgré les réserves qu'appelle la réduction des crédits consacrés à l'humanisation des hospices, la commission des affaires sociales s'en remet, non sans prudence et méfiance, pour les personnes âgées comme pour la famille, à la sagesse du Sénat.

J'en viens maintenant à votre action, monsieur le secrétaire d'Etat aux personnes handicapées et accidentés de la vie, qui, dans un contexte de restriction budgétaire, mérite d'être encouragée.

Certes, il convient de regretter que les crédits permettant de financer l'allocation aux adultes handicapés, l'A.A.H., baissent, du fait du mode d'indexation de cette allocation et des effets de l'article 84 du projet de loi de finances pour 1992.

S'agissant de l'indexation, l'allocation aux adultes handicapés évolue comme les avantages de vieillesse, eux-mêmes indexés, en principe, sur le salaire moyen et, en fait, augmentés par voie législative, le plus souvent dans le cadre d'un D.M.O.S. Cette indexation ne permet pas de maintenir, pour les handicapés comme pour les autres catégories sociales, le pouvoir d'achat des prestations qui leur sont servies. Une telle situation est inadmissible.

En ce qui concerne, cependant, votre action personnelle, monsieur le secrétaire d'Etat, je veux souligner que, dès 1989, un plan de création de places en établissements protégés a été engagé sur quatre ans, à hauteur de 10 800 places en centres d'aide par le travail et de 3 600 places en ateliers protégés. Tout laisse penser que ces objectifs seront atteints, ce qui permettra la création de 2 600 places en C.A.T. pour 1992 et de 780 places en ateliers protégés. On regrettera seulement que les efforts d'investissements en matière de C.A.T. n'aient pas été à la hauteur des ambitions initiales.

Pour ce qui est, enfin, du plan relatif aux maisons d'accueil spécialisées, il devrait être également respecté, ce qui permettra la création de 1 362 places en 1992.

Tout aussi satisfaisante est l'évolution des crédits consacrés à l'insertion professionnelle, même si l'application de la loi du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés s'avère, au vu des résultats observés en 1989, extrêmement décevante.

Enfin, vous avez annoncé, pour 1992, le dépôt d'un projet de loi permettant d'actualiser la loi-cadre de 1975.

En somme, votre action personnelle aura donc conduit la commission à demander au Sénat de réserver un sort bienveillant aux crédits qui vous sont attribués.

Il me reste, monsieur le président, à présenter les crédits consacrés à la santé, qui appellent, pour leur part, des critiques sévères.

D'abord, les crédits consacrés, dans le budget du ministère, à la santé publique baissent de 0,78 p. 100. Je l'ai déjà dit, une telle baisse paraît bien inopportune au moment où la faiblesse de notre politique de santé éclate aux yeux de l'opinion. Mais, surtout, c'est l'ensemble de cette politique qui mérite d'être sévèrement critiquée.

En matière de prévention, je veux d'abord m'intéresser aux mesures intéressant les structures, avant de décrire celles qui sont relatives aux actions.

En ce qui concerne les structures, le Gouvernement a annoncé, dès le 17 avril dernier, la création du centre national de santé publique, dont la mission sera triple : l'observation et la surveillance de certains phénomènes de santé, l'élaboration de protocoles d'intervention d'urgence, l'amélioration de la formation et de la recherche.

Est-ce là le signe d'une volonté d'organiser une meilleure synergie entre la multitude des intervenants actuels, dont l'efficacité est souvent douteuse, ou s'agit-il, au contraire, d'une structure nouvelle s'ajoutant inutilement aux autres ?

Dans l'état actuel du projet, mes chers collègues, votre rapporteur penche malheureusement pour la seconde hypothèse, mais vous avez en partie répondu à nos interrogations dans votre intervention, monsieur le ministre délégué. Nous verrons ce qu'il en sera à l'usage.

Parallèlement à la création du centre, sera également institué un haut comité de la santé, dont les contours ne sont pas encore définitivement arrêtés, mais qui devrait constituer l'instance consultative unique en matière de prévention. Est-ce à dire qu'il se substituera aux organismes existants, comme, par exemple, le haut comité de lutte contre l'alcoolisme ? Il conviendra que, sur ce point, vous exposiez vos intentions de manière plus explicite, messieurs les ministres.

Pour ce qui est des actions de lutte contre les grands fléaux et, d'abord, de la lutte contre le sida, je ne reviendrai pas sur l'affaire qui défraie la chronique depuis de longues semaines. Une mission d'information commune a été créée, à qui il appartiendra de faire connaître ultérieurement ses conclusions. Au stade actuel, qu'il me soit permis de formuler trois remarques.

Il convient, d'abord, que le projet de loi d'indemnisation soit déposé et adopté par le Parlement avant la fin de l'année et que, s'adressant à l'ensemble des victimes, il permette une indemnisation juste, rapide, qui ne puisse pas les priver de faire valoir leurs droits auprès du juge.

Il faut, ensuite, que, dans les meilleurs délais, la transfusion sanguine fasse l'objet d'une réforme profonde, dans le respect des principes fondamentaux actuels, notamment celui de la gratuité des dons.

Il importe, enfin, de mettre en œuvre un dispositif permettant de pallier, en cas d'urgence ou de nécessité impérieuse, l'erreur d'appréciation ou l'absence d'intervention des autorités médicales, administratives ou politiques en matière de santé publique.

Monsieur le ministre délégué, dans votre intervention, vous nous avez fait certaines promesses allant dans ce sens. Nous les prenons en compte et, comme les familles, nous attendons avec impatience leur mise en application.

Au-delà de ces trois remarques, je noterai seulement que, sur le plan budgétaire, les crédits inscrits au titre de la lutte contre le sida enregistrent une augmentation modeste qui constitue un bien faible écho à l'émotion légitime de l'opinion publique. J'ajoute que, dans l'instant, les crédits consacrés, dans le budget, à l'indemnisation ne tirent en aucune manière les conséquences du projet annoncé par le Gouvernement.

S'agissant de la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles, on notera que les crédits affectés à ces mesures sont en baisse. J'ajoute que les obstacles législatifs à la mise en œuvre de l'article 50 de la loi de 1990, qui donne la possibilité aux centres de planification ou d'éducation familiale d'assurer le dépistage et le traitement de certaines maladies transmissibles, ne sont pas levés. Vous nous avez annoncé que ce serait fait à l'occasion de l'examen du prochain projet de loi portant diverses mesures d'ordre social. J'en ai pris note.

Pour ce qui est des crédits consacrés à la lutte contre la toxicomanie, il suffira de noter qu'ils sont maintenus au niveau atteint en 1991, après que la régulation budgétaire du printemps dernier eut affecté sensiblement à la baisse les crédits d'intervention.

En ce qui concerne, enfin, la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme, je dirai seulement que les crédits budgétaires sont également maintenus à leur niveau actuel. Je regrette les freins mis à la mise en œuvre de la loi du 10 janvier 1991 et je dénoncerai tout particulièrement, à cet égard, l'écart avec les intentions initiales en ce qui concerne l'augmentation du prix du tabac. L'étalement de l'augmentation de 15 p. 100, déjà retardée, pèse négativement sur les effets attendus de cette mesure.

Je souhaite, enfin, disposer de quelques éléments sur le contenu des dispositions réglementaires relatives à la consommation du tabac dans les lieux publics. Vous nous avez donné certains espoirs, monsieur le ministre ; nous en attendons la réalisation pratique.

La politique hospitalière, quant à elle, justifie trois remarques principales.

D'abord, je reviendrai rapidement sur les critiques qu'appelle la loi portant réforme hospitalière, dont la publication des principaux décrets d'application est annoncée pour la fin de l'année.

Ce texte, en premier lieu, se fonde sur une volonté excessivement planificatrice et dirigiste et entend encadrer non seulement l'hospitalisation publique et privée mais encore l'ensemble des alternatives à l'hospitalisation, menaçant ainsi l'exercice libéral de la médecine.

Il n'offre pas, en deuxième lieu, aux établissements l'autonomie réelle de gestion dont ils ont besoin pour améliorer leur fonctionnement.

Il prétend, enfin, mettre en œuvre, dans le fonctionnement médical interne des établissements publics, des règles qui menacent le respect d'une hiérarchie fondée sur le talent et sur le savoir.

Il y a dans la loi hospitalière des points positifs que nous ne nions pas, mais nous attendions d'elle autre chose que ce à quoi elle aboutit aujourd'hui. Il y avait autre chose à trouver, en particulier dans le fonctionnement de l'hôpital.

J'ajoute que, pour la mise en œuvre de cette loi, l'Etat entend prélever sur les ressources des hôpitaux les sommes nécessaires - 70 millions de francs, en 1992 - au renforcement des moyens de ses services extérieurs. Cette mesure, qui est contenue dans le prochain texte portant D.M.O.S., avait été envisagée par le rapporteur de la loi hospitalière,

M. Claude Huriet, au motif que le contrôlé gagne à être soumis à une tutelle efficace. Il reste que cette procédure, comme celle qui, dans le texte relatif à l'agence du médicament, confie à l'industrie elle-même le soin de financer ladite agence, constitue la marque d'un désengagement financier de l'Etat dans des domaines qui relèvent, au plus haut degré, de sa compétence. Ce désengagement a été, à juste titre, dénoncé par M. le président de la commission des affaires sociales dans la discussion générale du projet de loi de finances.

J'observe que le rapport annuel de la Cour des comptes pour 1991 insiste, à son tour, sur plusieurs points qui ont fait, depuis plusieurs années déjà, l'objet de multiples interventions de notre commission.

En premier lieu, ce rapport montre qu'avant le vote de la loi hospitalière, et depuis la loi du 28 décembre 1979, l'Etat disposait de moyens de réduire les surcapacités hospitalières. Plutôt que d'imposer tardivement une loi nouvelle et nuisible, pourquoi les pouvoirs publics n'ont-ils engagé aucun effort de redéploiement depuis dix ans sur la base de la législation en vigueur ?

Ce rapport montre, en deuxième lieu, que la réforme du financement des hôpitaux, par la mise en œuvre de la dotation globale, n'a pas atteint ses objectifs. Une bonne partie des résultats globaux obtenus semble, en effet, tout aussi imputable aux évolutions des structures des dépenses de santé qu'à l'application du taux directeur. Les mécanismes nouveaux, par leur caractère global et aveugle, n'ont, en outre, en rien réformé les pratiques anciennes ni réduit les inégalités entre les établissements ; au contraire, ils les ont maintenues, voire accentuées.

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis.** En troisième lieu, le rapport insiste sur l'extrême faiblesse des services extérieurs de l'Etat, sans le renforcement desquels aucune politique hospitalière digne de ce nom ne saurait être engagée.

Enfin, le plus grave reproche qui puisse être adressé à la politique hospitalière du Gouvernement est qu'elle ne prend aucunement en compte la situation des personnels. La crise récente des infirmières l'a montré.

Qu'il me soit permis d'insister aujourd'hui sur la situation des praticiens hospitaliers, dont le statut, les rémunérations et les conditions de travail ne sont pas à la hauteur de la tâche qui leur est confiée.

Monsieur le ministre délégué, nous nous sommes opposés en commission sur la situation réelle de la démographie française des praticiens spécialisés. Je vous ai dit qu'il fallait, dans un pays qui connaissait une pléthore démographique médicale, augmenter le nombre des spécialistes, car il existait une véritable pénurie. Vous m'avez répondu que vous étiez d'une opinion diamétralement opposée. Il est vrai qu'il est difficile d'appréhender la réalité des chiffres dans le secteur libéral. Cependant, je puis vous assurer que, dans certaines spécialités, on constate un manque évident de praticiens.

Dans le secteur hospitalier, il est plus facile de quantifier les manques. Actuellement, plus de 3 000 postes ne sont pas pourvus par des titulaires. Dans mon rapport écrit, je publie le tableau pour 1991 des postes non pourvus à l'issue du tour de recrutement : 1 653 postes, dont, je le souligne, 63 en C.H.U., ce qui était impensable voilà quelques années.

S'agissant plus spécialement des postes de radiologie - spécialité que je connais bien - en commission, vous m'avez dit qu'il y avait pléthore.

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Je parlais du secteur libéral !

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis.** Or, sur 270 postes publiés, 205 n'ont pas été pourvus, dont 10 sur 35 en C.H.U. Ces chiffres se passent de commentaires.

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Monsieur le rapporteur pour avis, puis-je me permettre de vous interrompre ?

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis.** Je vous en prie, monsieur le ministre.

**M. le président.** La parole est à M. le ministre, avec l'autorisation de M. le rapporteur pour avis.



**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Monsieur Boyer, la discussion que nous avons eue en commission portait sur la répartition des médecins du secteur libéral entre spécialistes et généralistes. En tout cas, c'est le souvenir très précis que j'ai de cette discussion. Je me rappelle parfaitement avoir fait observer, notamment à M. Boyer, qui connaît très bien ce secteur, que l'évolution du nombre de radiologues préoccupait le président de leur syndicat. Mon propos visait précisément le secteur libéral.

Vos remarques portaient à l'instant sur le secteur hospitalier, je les partage, même si le nombre de postes vacants doit être nuancé par différentes observations. Mais il s'agit bien d'une caractéristique importante du système de santé français : une mauvaise répartition du nombre des médecins. Ils sont en nombre insuffisant dans les hôpitaux, en excès dans le secteur libéral.

**M. le président.** Veuillez poursuivre, monsieur le rapporteur pour avis.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis.** Monsieur le ministre, j'ai dit : « Il est vrai qu'il est difficile d'appréhender la réalité des chiffres dans le secteur libéral. » Les chiffres des hôpitaux sont des chiffres officiels et une bonne partie de la médecine française se pratique tout de même dans les hôpitaux. Je vous rappelle les chiffres que je citais : 10 postes de radiologues sur 35 en C.H.U. ne sont pas pourvus. Voilà quelques années, un poste en C.H.U. était un poste d'un niveau assez élevé et on le pourvoyait facilement.

Vous pourrez avec intérêt, monsieur le ministre, prendre connaissance de la lettre du collège national des chirurgiens que j'ai reçue ce matin évoquant cette pénurie de spécialistes et ses conséquences. Faute de temps, je la résumerai par une phrase : « Si l'un des vôtres a une fracture de la jambe, il peut rester estropié à vie parce qu'il aura été soigné par un non-chirurgien. »

Actuellement, plus de 300 postes de chirurgiens sont vacants dans les hôpitaux ou pourvus par des praticiens non qualifiés.

Vous n'envisagez aucune mesure immédiate pour remédier à cet état de fait. Vous comprendrez que l'on ne puisse vous suivre dans cette voie, monsieur le ministre. En effet, si rien n'est fait rapidement, on parlera bientôt au passé de la qualité des soins dans les hôpitaux français.

Sur le principe de l'offre que vous avez invoqué, je suis en désaccord avec vous, non pas sur le fond, mais sur l'application qui en est faite et qui conduit au résultat inverse de celui que vous visez.

Il devient donc très urgent d'avancer dans ce domaine et je sais qu'à cet égard notre collègue M. Claude Huriet, à qui la commission a confié une mission d'information, saura nous faire des propositions complètes. Je souhaite, monsieur le ministre, que vos services permettent à cette mission de disposer des moyens nécessaires à son bon aboutissement.

Le dernier volet de mon intervention sur la politique de santé est relatif à l'avenir des professions de santé. La manifestation du 17 novembre dernier a exprimé avec force, s'il en était besoin, la profonde inquiétude ressentie par ces professions face à la politique actuelle du Gouvernement.

Or, si M. Girard, dans son rapport relatif aux problèmes posés par la démographie médicale, propose la création de 15 000 postes de médecine salariée, publique ou privée, en vue de réduire les effets de la surdémographie médicale libérale. Il néglige totalement de proposer les mesures statutaires sans lesquelles aucun médecin n'acceptera, malgré les difficultés qu'il y rencontre, de quitter le secteur libéral.

Par ailleurs, la généralisation des mécanismes dits d'« enveloppe globale » menace, qu'on le veuille ou non, à la fois la qualité des soins et leur mode de dispensation.

La qualité des soins est menacée car, si la maîtrise des dépenses d'assurance maladie est, certes, nécessaire, elle passe, toutefois, autant par la responsabilisation des assurés que par celle des professionnels de la santé.

Dans un pays où le niveau de protection sociale reste élevé et où les catégories les plus défavorisées, soit par leur état de santé, soit par leur situation sociale, sont convenablement couverts, il n'est pas scandaleux d'envisager d'engager plus directement la responsabilité financière des assurés. Seule une telle démarche permettra de ne pas comprimer autoritairement la dépense de santé des ménages et d'éviter ainsi de rationner les soins.

La dispensation des soins est également menacée, car toute action normative sur l'activité ou la prescription médicale ne peut que gravement porter atteinte aux principes qui fondent, en France, l'exercice libéral de la médecine. Ainsi en est-il, d'ores et déjà, de l'annexe à la convention médicale relative aux contrats de santé, heureusement suspendue dans son application, qui menace, sournoisement, la liberté du choix de son praticien par le malade.

Notre collègue M. Charles Descours développera les ambiguïtés qu'offre, à la simple lecture, l'accord intervenu le 16 octobre dernier entre l'Etat et la caisse nationale d'assurance maladie, et relatif aux procédures et aux objectifs de la maîtrise des dépenses.

En somme, mes chers collègues, les graves hypothèques qui grèvent l'avenir de notre système de santé m'invitent à vous demander de rejeter les crédits consacrés à la politique sanitaire du Gouvernement pour 1992.

L'ensemble des crédits soumis à notre examen étant inséparables, je vous demande donc d'émettre à leur encontre un avis défavorable, en rappelant que les crédits consacrés à la famille et aux personnes âgées auraient justifié, pour leur part, une réserve prudente, et que les efforts louables développés par M. le secrétaire d'Etat aux handicapés et aux accidentés de la vie auraient mérité, quant à eux, une attitude plus bienveillante encore.

Je dois dire que la plus grande bienveillance dont la commission aurait entendu faire bénéficier certains des volets de la politique gouvernementale tient aux espoirs que font naître les dépôts prochains de projets de loi qui, s'ils seront examinés en 1992, ne seront financés qu'en 1993 ! Malicieusement, on pourrait demander : par qui ? Peut-être tient-on, dans la réponse à cette question, l'explication de la subite volonté gouvernementale d'agir enfin sur des sujets négligés depuis trop longtemps ! (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste et sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** La parole est 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, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, trois rapporteurs sont intervenus dans ce débat. Je m'efforcerai donc d'apporter un éclairage nouveau et d'éviter les redites.

Comme mes collègues rapporteurs, je confirme, cette année, le freinage déjà constaté l'an dernier des crédits de la protection sociale inscrits au budget de l'Etat ; ils resteront pratiquement stables en 1992 puisqu'ils représenteront 104,6 milliards de francs contre 104,4 milliards de francs en 1991, soit une progression très limitée de l'ordre de 0,2 p. 100.

Cette somme recouvre à la fois les subventions aux régimes sociaux et les prestations prises en charge directement par l'Etat, soit respectivement 38 milliards de francs et 66,6 milliards de francs.

Cette masse financière ne correspond qu'à une faible partie des quelque 1 700 milliards de francs constituant le budget social de la nation, dont un état est transmis très tardivement, comme l'a souligné notre collègue M. Jacques Oudin, chaque année, au Parlement, en vertu de l'ordonnance du 30 décembre 1958, à la suite du projet de loi de finances.

Quoique déjà impressionnante, cette évaluation a été encore relativisée par les statistiques que vous nous avez présentées, monsieur le ministre, lors de votre audition devant la commission, le 5 novembre dernier, statistiques que vous avez d'ailleurs rappelées dans votre exposé liminaire. En effet, se référant à un bilan récent élaboré par le service des statistiques, des études et des systèmes d'information du ministère, le S.E.S.I., vous nous avez indiqué que la protection sociale représentait dans notre pays, en 1990, une masse financière de 2 117 milliards de francs, soit près d'un tiers du produit intérieur brut.

Ce chiffre considérable amène à réfléchir sur la part que notre pays peut et est prêt à consacrer à ses dépenses sociales, ainsi que sur les modes de financement qu'elles nécessitent. Peut-on, devant des masses aussi considérables, représentant 33 p. 100 du P.I.B., différer encore longtemps un grand débat sur les principes et les modalités de notre système de protection sociale ?

Il est bien évident que la réponse est négative. Mme le Premier ministre l'a dit à M. Fourcade, président de la commission des affaires sociales, voilà quelques semaines, et vous nous avez promis vous-même, lors de votre audition devant ladite commission, d'organiser au cours des semaines à venir un débat dont nous souhaitons vivement qu'il ait lieu.

En effet ces données ne peuvent qu'accroître le sentiment d'une montée en charge irrésistible du secteur social, puisque, selon la même source, le S.E.S.I., le coût de la protection sociale en 1981 atteignait seulement - si l'on peut dire - 939 milliards de francs. On aurait donc enregistré plus qu'un doublement du coût de la protection sociale en France en dix ans. Cela doit être souligné.

Outre l'évolution des crédits de la protection sociale, la commission des affaires sociales a analysé la situation financière très préoccupante du régime général et les perspectives non moins alarmantes pour 1992, compte tenu, notamment, de la gestion contestable de certains dossiers essentiels, engageant l'avenir de notre système de sécurité sociale.

Enfin - d'autres orateurs en ont parlé -, je souhaiterais parler de la dérive des crédits du revenu minimum d'insertion à la veille du réexamen de ce dispositif en 1992, conformément à l'article 52 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988.

S'agissant, en premier lieu, de l'évolution des crédits de la protection sociale, je voudrais faire quelques remarques.

La quasi-reconduction des crédits de la protection sociale pour 1992 recouvre, en réalité, des évolutions contrastées.

Les prestations prises en charge directement par l'Etat continuent de progresser de 1,4 p. 100, alors que les subventions aux régimes sociaux diminuent de 1,9 p. 100.

L'augmentation des prestations directes, qui passent de 65,5 milliards de francs à 66,6 milliards de francs, est très largement imputable à celle des crédits du revenu minimum d'insertion. En 1992, ces derniers progresseront de 44 p. 100 et s'élèveront à 13,6 milliards de francs, contre 9,1 milliards de francs en 1991. J'y reviendrai ultérieurement, car nous estimons que cette évolution est très préoccupante.

A l'exception des crédits du fonds national de solidarité, le F.N.S., qui augmentent de 2 p. 100, tous les autres postes de ce chapitre sont en régression.

L'accroissement du F.N.S. est une conséquence de l'article 84, qui vise à substituer, à partir de soixante ans, l'allocation aux adultes handicapés, A.A.H., par le minimum vieillesse financé par le F.N.S.

M. Boyer a évoqué ce point voilà un instant, mais je souhaite que M. Gillibert nous donne son avis sur cette affaire, car, si j'approuve totalement l'action qu'il mène dans bien des domaines, je me permets de souligner que le régime actuel de la prestation versée par le F.N.S. est beaucoup moins favorable que celui de l'A.A.H., notamment pour les personnes recevant une rente viagère ou pour celles qui poursuivent une activité professionnelle après soixante ans. M. Gillibert a été bref sur ce point dans son exposé initial et je souhaite que M. le ministre ou lui-même me réponde à ce sujet.

Par ailleurs, ainsi que cela a été dit, le pouvoir d'achat de l'allocation du F.N.S. a moins progressé par le passé que celui de l'A.A.H.

Les baisses de crédits relevant des prestations directes concernent donc l'A.A.H. - c'est la conséquence de la substitution - le remboursement des dépenses afférentes à l'interruption volontaire de grossesse, dont les actes semblent se stabiliser et surtout deux prestations de logement dont on n'a pas parlé jusqu'à présent : l'aide personnalisée au logement - moins 9 p. 100, mais cela est probablement structurel - et il n'y a pas lieu d'y revenir - ainsi que l'allocation de logement à caractère social, qui diminue de 27 p. 100. Pour cette dernière, il faut d'ailleurs noter que l'Etat a majoré la contribution des employeurs au fonds national d'aide au logement par la loi du 26 juillet 1991, qui abondera les crédits de l'allocation de logement à caractère social.

L'Etat se désengage donc, après avoir opéré ce transfert de charges. Etait-ce bien opportun, alors que le Gouvernement affiche - mais est-ce seulement un affichage ? - ses préoccupations en matière de logement et alors que ce problème est au cœur des préoccupations des élus de toutes nos cités et à l'origine du mal des banlieues ? Cette baisse des crédits nous paraît donc de mauvais augure.

En ce qui concerne les subventions, qui s'élèvent en 1992 à 38 milliards de francs, la baisse globale de 1,9 p. 100 affecte en particulier le régime des exploitants agricoles, dont la subvention diminue de 13,4 p. 100. Cette baisse correspond à une diminution du taux de la T.V.A. affecté au B.A.P.S.A. - budget annexe des prestations sociales agricoles - qui passe de 0,6 p. 100 à 0,4 p. 100 et qui représentera une perte pour ce régime d'environ 6 milliards de francs. Là encore, ce désengagement manifeste de l'Etat apparaît particulièrement choquant et inopportun.

J'assistais ce matin à la conférence agricole annuelle de mon département, au cours de laquelle cette diminution de la subvention au B.A.P.S.A. a été signalée. Or, monsieur le ministre - vous qui souhaitez vous implanter dans un département particulièrement agricole - je doute que les agriculteurs de ce département n'approuvent cette réduction.

Le monde agricole traverse une crise profonde : les perspectives de refonte de la politique agricole commune sont inquiétantes et les effets de la réforme des cotisations sociales sont encore mal maîtrisés ; tout cela inquiète beaucoup les agriculteurs.

Sur cette affaire, le Gouvernement s'est livré à une manœuvre, sur la forme très habile, mais sur le fond profondément scandaleuse, pour compenser cette perte de revenus. En effet, avec l'article 35 du projet de loi de finances, il propose d'élargir au B.A.P.S.A. et au régime des cultes le bénéfice des ressources perçues au titre de la contribution sociale de solidarité acquittée par les sociétés dégageant un chiffre d'affaires supérieur à 3 millions de francs. Cet effet d'affichage est évidemment sympathique.

Toutefois, cette contribution est affectée aujourd'hui aux régimes des travailleurs indépendants, qu'ils soient artisans, industriels ou commerçants, au nom de la solidarité professionnelle, ces activités étant frappées par le mouvement de salarisation qui profite aux entreprises.

La répartition instaurée par l'article 35 va naturellement réduire la part affectée à chaque régime sans, bien entendu, qu'aucune concertation préalable ait eu lieu avec les intéressés, ce qui n'est pas normal, à nos yeux.

Les gestionnaires des régimes de l'Organic - organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce - de la Canam - caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés - et de la C.A.N.C.A.V.A. - caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale - manifestent beaucoup d'inquiétude quant à l'avenir pour savoir comment ils compenseront ces pertes de ressources, sachant que l'équilibre démographique de ces organismes est déjà très compromis. Le procédé est inacceptable et nous approuvons la suppression des articles 35 et 36, proposée par la commission des finances.

Les subventions versées aux autres régimes varient en fonction de l'évolution démographique de ces derniers, de la variation de leur solde de compensation et de la revalorisation de leurs prestations.

Sur l'ensemble des chiffres, je vous renvoie à mon rapport écrit. Je rappelle tout de même que la subvention versée au régime de la S.N.C.F. reste la plus importante, puisqu'elle s'élève à plus de 14 milliards de francs, ce qui est, évidemment, considérable.

Je souhaite souligner ici que, depuis plusieurs années, l'Etat utilise un mode de revalorisation dérogatoire en n'appliquant pas l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale, qui indexe les pensions sur le salaire moyen. Ce système a entraîné un décrochage des revenus des retraités de 7 p. 100 par rapport aux revenus des actifs.

Le livre blanc sur les retraites se montre également favorable à l'indexation sur les prix. D'ailleurs, personne, semble-t-il, n'a remis en cause ce livre blanc, ou alors qu'on le dise ! Il est essentiel que ce problème soit rapidement débattu devant le Parlement, afin de mettre à plat tous les aspects de ce mécanisme qui n'est pas satisfaisant.

Je n'insisterai guère sur la progression de 250 p. 100 de la contribution de l'Etat à l'amélioration des retraites des rapatriés - pour laquelle, monsieur le secrétaire d'Etat, vous êtes intervenu - si ne n'est pour indiquer que cela ne couvrira en fait qu'un tiers de la dette de l'Etat à l'égard du régime général. En effet, je rappelle que rien n'était prévu dans le budget de 1990 pour l'amélioration des retraites des rapatriés et qu'en 1991, seulement 100 millions de francs étaient ins-

crits. Par conséquent, cette progression très importante suppose que l'Etat se serve du régime général comme d'un banquier, ce qui, évidemment, n'est pas tolérable dans la situation actuelle.

Je ferai une deuxième observation : s'agissant des impôts et des taxes affectés au régime de protection sociale, il convient de souligner leur forte progression, et donc la fiscalisation croissante de nos régimes de protection sociale. En effet, ces impôts et taxes s'élèvent à 74 milliards de francs en 1991, contre 51 milliards de francs en 1990. En deux ans, leur produit a été multiplié par quatre et leur part dans l'ensemble des ressources de la sécurité sociale aura doublé, passant de 2,3 p. 100 à 4,5 p. 100. En 1992, ce pourcentage devrait dépasser 5,1 p. 100.

Cette progression est liée en particulier à l'instauration de la contribution sociale généralisée. Or son rendement financier devrait être inférieur aux prévisions. Sera-t-il plus proche de 30 milliards de francs que des quelque 40 milliards de francs annoncés initialement ? J'attends votre réponse, monsieur le ministre.

Son mécanisme est apparu excessivement complexe, notamment pour les particuliers employeurs de gens de maison et nous nous félicitons que des mesures de simplification aient été annoncées pour 1992.

La fameuse remise de quarante-deux francs par mois, qui a permis au Gouvernement d'annoncer que certains salariés obtiendraient un gain de pouvoir d'achat après la réforme - quel gain ! - a été une source de complication non négligeable, notamment pour les activités temporaires comme dans le bâtiment.

Il faut souligner que sa suppression entraînait un gain de ressources pour le régime général de 7 milliards de francs. Aussi, je vous demande, monsieur le ministre, de bien vouloir nous préciser quelles sont les mesures éventuelles qui pourraient affecter la C.S.G. en 1992.

Compte tenu de la situation de trésorerie du régime général, je souhaite, monsieur le ministre, que vous nous confirmiez, comme vous l'avez fait en commission, que la C.S.G. n'augmentera pas en 1992 car, malgré vos dénégations, je ne vous crois guère.

Nous aimerions, en outre, savoir si, comme l'indiquait voilà trois jours un quotidien du soir généralement bien informé, la C.S.G. pourrait intervenir dans le financement de l'indemnisation des personnes contaminées par le virus du sida, dont le coût s'élèverait à 12 milliards de francs. Je reviendrai dans quelques instants sur ce problème.

J'en arrive à ma troisième observation. Je souhaite attirer l'attention sur les coûts de gestion de la sécurité sociale. La commission des comptes de la sécurité sociale s'est livrée à une étude comparative très intéressante à l'échelon européen ; d'où il ressort que la France se situe au troisième rang pour l'importance de ses coûts de gestion, en valeur absolue et au premier rang, si l'on tient compte du volume des prestations gérées.

Enfin, je vous signale, mes chers collègues, que nous ne disposons, pour l'examen des comptes de la sécurité sociale, que des chiffres de juin 1991, qui sont largement dépassés pour le régime général et d'un bilan de février 1991 pour l'ensemble des régimes.

Il faut donc souligner que notre système de sécurité sociale souffre d'un manque d'informations statistiques récentes et fiables ainsi que du niveau excessif de ses coûts administratifs, toutes choses qui ne facilitent guère les contrôles extérieurs, pourtant souhaités par tous.

Quant à la situation du régime général, elle apparaît également très préoccupante.

La commission des comptes de la sécurité sociale de juin 1991 prévoyait un solde négatif, pour l'exercice de 1991, de l'ordre de 23 milliards de francs. Cette estimation constituait déjà une révision très importante par rapport à celle de février 1991, qui envisageait, pour la même période, un solde négatif de « seulement » 17 milliards de francs. En l'espace de six mois, on constate donc une aggravation de ce déficit de 6 milliards de francs !

Le déficit de 23 milliards de francs, annoncé au mois de juin 1991, repose sur une estimation des déficits des branches vieillesse - 18,4 milliards de francs - et maladie - 11,4 milliards de francs - que ne parviennent pas à compenser les excédents de la branche famille - 6 milliards de francs - et accidents du travail 801 millions de francs cette année.

Comme l'a souligné M. Oudin, cette situation a des effets considérables sur la trésorerie du régime général. Des découverts très importants sont apparus, notamment aux mois d'avril et juin 1991. Quant aux découverts autorisés par la Caisse des dépôts et consignations, ils ne sont plus suffisants, au regard de l'importance du déficit du régime général.

Pour la mi-octobre et la mi-décembre, le dernier rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale prévoyait des découverts susceptibles de dépasser certains jours 38 milliards de francs, voire 44 milliards de francs.

Face à cette perspective, le Gouvernement a décidé, lors du conseil des ministres du 12 juin 1991, de prendre diverses mesures destinées à rééquilibrer l'assurance maladie, notamment le relèvement de la cotisation maladie et du forfait hospitalier, mesurés qui devaient rapporter environ 10 milliards de francs.

Par ailleurs, le Gouvernement a décidé d'avancer l'échéance des cotisations des employeurs. Cette mesure, qui a concerné 33 000 P.M.E., a permis de limiter les creux de trésorerie constatés vers le 15 de chaque mois, mais a mis à mal la trésorerie de nombre de petites entreprises.

Or, malgré ces dispositions et selon les indications recueillies par votre commission, il semble que le déficit pour 1991 devrait se situer entre 27 milliards et 30 milliards de francs, c'est-à-dire au même niveau qu'avant les mesures prises en juin. Je dis bien « il semble », car nous n'avons pas de bilan officiel récent et il est à craindre que la commission des comptes de la sécurité sociale ne soit pas réunie avant la fin de l'année, ainsi que la loi l'exige.

Cette persistance d'une situation très déficitaire est d'abord liée à la conjoncture économique défavorable. Les encaissements sont encore inférieurs à ceux qui étaient prévus en juin de l'ordre de 5 milliards à 6 milliards de francs. De même, pourquoi ne pas souligner que la sécurité sociale est d'abord malade du chômage et que 100 000 chômeurs représentent une perte de trois milliards de francs de cotisations ?

Cette situation est liée, ensuite, à des prévisions de recettes exagérément optimistes - j'insiste sur ce point - en particulier quant à l'évolution de la masse salariale. Or on ne peut faire une bonne politique sans bonnes prévisions. Il existe de bons prévisionnistes et le Gouvernement doit nous fournir des chiffres exacts. Pour 1991, la progression de la masse salariale ne sera que de 5,3 p. 100 au lieu des 5,8 p. 100 annoncés.

Par ailleurs, les dépenses d'assurance maladie continuent à progresser à un rythme soutenu, et aucune mesure d'envergure n'a été adoptée pour des dépenses d'assurance vieillesse qui entrent pour les deux tiers dans le déficit du régime général.

Les perspectives sont identiques pour l'an prochain. Pour 1992, le dernier rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale évalue le déficit prévisionnel à environ 26,5 milliards de francs.

Or ces prévisions reposent sur une progression de l'assiette des cotisations de 5,6 p. 100. Mais cette progression est surévaluée - on le sait déjà - puisque le projet de loi de finances que nous sommes en train de discuter table sur une progression de 4,8 p. 100 seulement, ce qui implique une perte de recettes de 6 milliards de francs. On ne peut pas faire des prévisions exactes avec des chiffres aussi faux !

S'agissant des prestations, les revalorisations des pensions de vieillesse, de la base mensuelle de calcul des allocations familiales et des tarifs des professions médicales et paramédicales sont supposées suivre l'évolution prévisionnelle des prix, soit 2,8 p. 100.

La progression de ces prestations devrait se poursuivre à des rythmes voisins de ceux qui ont été constatés en 1991, à la seule exception de la dotation globale des hôpitaux publics, dont l'augmentation fléchit.

Nous émettons de sérieuses réserves sur ces perspectives. Elles supposent un effort exceptionnel de rigueur dans les hôpitaux, alors qu'en 1991 on a constaté des dérapages qui, selon la commission des comptes de la sécurité sociale, restent inexpliqués pour le moment.

Pour l'assurance maladie, on constate que la maîtrise de l'évolution de la masse salariale dans les hôpitaux publics conditionne beaucoup la réalisation de cet objectif. Or l'accord salarial 1991-1992 prévoit un relèvement de 4,2 p. 100 des salaires d'ici au 1<sup>er</sup> octobre 1992 et de 6 p. 100 d'ici au 1<sup>er</sup> février 1993.

Monsieur le ministre délégué, le protocole d'accord pour les infirmières a été signé par cinq organisations syndicales. Son coût est d'environ 2,2 milliards de francs, ce que la coordination nationale a d'ailleurs estimé insuffisant.

Quant à la maîtrise négociée des dépenses de santé, j'ai déjà eu l'occasion, lors de l'examen de la loi du 31 juillet 1991 portant diverses mesures d'ordre économique et social, d'indiquer les critiques qu'elle appelle.

Nous déplorons une nouvelle fois que le Gouvernement n'ait jamais cru nécessaire de soumettre à la représentation nationale les principes rénovés sur lesquels il entendait désormais établir sa politique en matière de santé. Cette manière de procéder me paraît l'une des causes du malaise qui envahit actuellement l'ensemble des professions de santé.

Sur le fond, il convient de souligner que la dégradation financière actuelle est fortement liée à celle de la situation de l'emploi, et que la politique gouvernementale agit fort peu sur la demande de soins.

Tout à l'heure, monsieur Durieux, lors de votre exposé initial, nous avons eu un échange de vues. Nous approuvons, bien sûr, l'action sur l'offre, même si nous n'approuvons pas la façon dont elle est conduite.

Nous savons bien qu'il faudra agir sur l'offre ! Toutefois, vous ne pouvez pas agir uniquement sur elle. Or, vous prenez en otage les professionnels de santé parce que c'est moins impopulaire que d'agir sur la demande.

Quant à l'accord que vous avez signé avec les caisses, il appelle de sérieuses réserves.

Tout d'abord, les syndicats de médecins n'ont pas participé à la négociation de cet accord et ont déjà manifesté leur défiance. Celle-ci s'est exprimée lors de la manifestation nationale du 17 novembre dernier à Paris.

Or la réussite d'un tel dispositif - vous l'avez dit - est conditionnée par la signature d'accords avec les syndicats de professionnels.

A cet égard, je souhaite vous interroger, messieurs les ministres, sur ce que vous comptez faire pour préserver l'avantage social vieillesse versé par la caisse autonome de retraite des médecins français, la C.A.R.M.F., qui risque d'être amputé de moitié l'an prochain.

Actuellement, les médecins nous envoient beaucoup de courrier ; leur inquiétude est légitime. S'il ne s'agissait pas de médecins, vous auriez déjà réagi ! J'espère néanmoins que votre réponse sera rassurante pour les médecins à la retraite.

Ensuite, l'accord du 16 octobre ne lève pas toutes les ambiguïtés et reste très général.

A cet égard, je me contenterai de rappeler que la douloureuse affaire des hémophiles atteints du Sida met en évidence que parfois - du moins selon la presse - les arbitrages sont délicats à rendre.

Enfin, les effets de cet accord ne se feront sentir, le cas échéant, que très progressivement. Vous n'avez d'ailleurs pas fixé d'objectif d'économie, pour 1992.

Or, les mécanismes « régulateurs » proposés ne seront pas opérationnels avant plusieurs mois.

Compte tenu de la situation, on voit donc mal comment le Gouvernement pourra éviter un plan de redressement financier conduisant notamment à relever les prélèvements sociaux.

A ce propos, messieurs les ministres, pensez-vous pouvoir franchir l'année 1992 sans augmenter les prélèvements sociaux ou la contribution sociale généralisée ? Dans l'affirmative, comment allez-vous procéder ?

En matière d'assurance vieillesse, le besoin de financement va s'alourdir pour 1992, passant de 18 milliards à 21 milliards de francs.

Cette progression correspond, d'une part, à un freinage spontané de la croissance en volume des pensions et, d'autre part, à une indexation prévisionnelle des pensions sur les prix, sans aucun rattrapage au titre des exercices antérieurs. J'ai déjà souligné les critiques qu'appelle ce régime dérogatoire de revalorisation.

Par ailleurs, en avril 1991, le gouvernement de M. Michel Rocard a publié un Livre blanc sur les retraites qui n'a apporté aucun élément nouveau. Ses conclusions sont identiques à celles qui ont été présentées dans le rapport de

M. René Teulade dans le cadre du X<sup>e</sup> Plan en 1989, tant sur les perspectives financières à l'horizon 2005 que sur les propositions de réforme.

Une commission présidée par M. Cottave a été depuis chargée d'« ouvrir le débat », et une discussion a eu lieu à l'Assemblée nationale.

Je veux souligner à cette tribune que le Gouvernement n'a pas cru devoir présenter ce document à la Haute Assemblée, révélant ainsi une conception très partielle et très partielle de ses relations avec le Parlement.

En tout état de cause, il est clair que, avec cette commission, on cherche à gagner du temps et à retarder des réformes que la plupart des Etats occidentaux ont déjà entreprises et que les missions effectuées par la commission dans ces pays ont montrées.

Or, plus on attendra, plus les décisions seront difficiles et coûteuses. D'une part, les perspectives sont sombres d'ici à 2010, chacun le sait. D'autre part, les effets des mesures à prendre ne se feront sentir que progressivement. Toutes les mesures ne peuvent être appliquées brutalement, sous peine d'entraîner de graves injustices.

Un groupe de travail de la commission sur la sécurité sociale élaborera un certain nombre de propositions que nous soumettrons à la Haute Assemblée dans quelques semaines.

Par ailleurs, vous nous annoncez un texte sur la prise en charge de la dépendance créant une allocation spécifique. Mais son financement apparaît encore très flou, ce qui inquiète légitimement les gestionnaires de la branche vieillesse et les collectivités locales.

Enfin, je dirai un mot des prestations familiales.

M. Cathala a déclaré que, de 1980 à 1990, le pouvoir d'achat des prestations familiales n'avait pas diminué ; et il s'est référé au rapport du Conseil économique et social de M. Brun.

Si vous avez lu ce rapport, vous savez qu'il y est clairement écrit que, depuis 1988 au moins, le pouvoir d'achat des prestations familiales a diminué.

**Mme Marie-Claude Beaudou.** C'est exact.

**M. Charles Descours, rapporteur pour avis.** Ce n'est pas tolérable ! Dans un pays qui souffre d'un déficit de la natalité, il n'est pas normal que les prestations familiales diminuent.

Si vous voulez vous inspirer, comme vous l'avez dit, monsieur le secrétaire d'Etat, de ce rapport du Conseil économique et social, il convient de revaloriser sensiblement des prestations familiales qui ont diminué depuis 1988.

En ce qui concerne le R.M.I., je rappelle brièvement que, à l'augmentation très inquiétante des crédits de 44 p. 100, s'ajoute celle de la participation des départements ; le coût du R.M.I. est donc de 18 milliards de francs aujourd'hui.

Les crédits qui avaient été sous-estimés dans le passé sont augmentés, et la prochaine loi de finances rectificative prévoit un ajustement de plus de 5 milliards de francs.

Autrement dit, les crédits actuellement utilisés pour faire fonctionner le système sont avancés par le régime général à travers les caisses d'allocations familiales. C'est parfaitement anormal sur des sommes aussi considérables !

On a rappelé l'étude du C.E.R.C. concernant les allocations du R.M.I. Je n'y reviendrai pas. Je m'élève contre le fait que, dans le prochain texte portant D.M.O.S., le Gouvernement proposerait le maintien du dispositif en vigueur au-delà de la date fixée par la loi de 1988, le 30 juin 1992, pour la porter au 31 décembre 1992. Mais peut-être infirmerez-vous mon propos.

Le fonctionnement du R.M.I. pose suffisamment de problèmes pour que nous ne reculions pas la date de sa révision !

Voilà les sujets de préoccupation de la commission.

La situation du régime général semble grave. On est en train de modifier profondément notre système de protection sociale. Le régime général est obligé de recourir à des avances de crédits de la Caisse des dépôts et consignations plus importantes que les 11 milliards de francs habituels. Par ailleurs, le déficit complémentaire est couvert par les avances de l'Etat.

Notre système fonctionne donc « à crédit », puisqu'il ne peut plus se financer sur ses propres ressources traditionnelles.

Cette situation dénote l'absence d'une maîtrise des comptes sociaux, dont le dérapage apparaît, dès lors, inéluctable.

Le paiement des prestations dépend aujourd'hui pour une grande part du ministère de l'économie et des finances, ce qui constitue une innovation considérable et suscite une inquiétude. Nous sommes en effet toujours très inquiets lorsque les prestations sociales dépendent d'un ministre des finances, quel qu'il soit.

Le Gouvernement annonce pour 1992 toute une série de projets de loi. Il porteront sur la dépendance, vous venez de le rappeler, le statut des assistantes maternelles, les handicapés, M. Gillibert les a évoqués, et les retraites. Mais où se trouvent les moyens budgétaires ? Comment allez-vous financer ces projets de loi ? Même l'indemnisation des hémophiles, qui s'élève à 12 milliards de francs, ne bénéficie pas explicitement de crédits dans le présent projet de budget.

M. Durieux dit que l'indemnisation doit être rapide. Je rappelle que j'ai posé une question d'actualité au Gouvernement dès le mois de mai. La rapidité est donc tout à fait relative à l'égard de personnes qui souffrent, qui sont malades, qui vont mourir.

On « rogne » sur des crédits d'emplois d'utilité publique ou sur ceux qui sont affectés aux centres sociaux, qui jouent pourtant un rôle essentiel d'animation auprès des jeunes.

Nous aimerions, messieurs les ministres, messieurs les secrétaires d'Etat, que vous nous éclairiez sur tous ces points.

Pour toutes ces raisons, la commission des affaires sociales a émis un avis défavorable sur les crédits de la sécurité sociale pour 1992, ce qui ne vous surprendra guère. (*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. Vizet, rapporteur spécial.

**M. Robert Vizet, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (économie sociale).** Monsieur le président, messieurs les ministres, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, avant d'aborder la présentation des crédits de l'économie sociale, il convient d'en donner une définition. Celle-ci est relativement simple, puisque ce secteur regroupe les coopératives, les mutuelles et les associations.

Les origines sociales et historiques de ces organismes ainsi que leurs finalités voisines les conduisent à s'appuyer sur trois principes fondamentaux qui constituent la référence commune de l'économie sociale et qui sont les suivants : un fonctionnement démocratique, le volontariat des adhérents et l'objet non lucratif de l'activité poursuivie.

Même si les statistiques en ce domaine demeurent imprécises, dans l'attente de la mise au point par l'I.N.S.E.E. d'un compte satellite de l'économie sociale, le poids économique et le rôle social des entreprises et des mouvements ainsi regroupés sont globalement très élevés. A cet égard, il n'est pas besoin de rappeler le poids de la coopération dans des secteurs comme l'agriculture, la banque ou la mutualité en matière de protection sociale et d'assurance.

Cependant, les dotations affectées à l'économie sociale dans le projet de loi de finances initial, soit 22,6 millions de francs, sont d'un montant global plus que limité. Avec une diminution d'ensemble de 11,2 p. 100 par rapport à 1991, avec une réduction atteignant près de 14 p. 100 pour les interventions publiques, les crédits initialement prévus apparaissent particulièrement frappés par la rigueur budgétaire. Cette situation a toutefois été améliorée à l'issue du débat à l'Assemblée nationale, puisque les crédits d'intervention ont été majorés de 5,75 millions de francs en seconde délibération.

Je déplore également l'éclatement des crédits de l'économie sociale, qui étaient auparavant regroupés au sein du budget des services généraux du Premier ministre, entre trois fascicules budgétaires différents, à la suite du rattachement de la délégation à l'économie sociale au ministère des affaires sociales et de l'intégration.

La délégation à l'économie sociale, dont les crédits d'intervention représentent, avec près de 80 p. 100 du total, l'essentiel de ce budget, a développé, au cours des deux dernières

années, une action de déconcentration régionale des crédits par l'intermédiaire de correspondants régionaux, ainsi que par la procédure des contrats de plan Etat-région.

La délégation a également entrepris un effort important en faveur de la formation des administrateurs élus et des bénévoles des entreprises du secteur de l'économie sociale, grâce à la signature de conventions avec le groupement national de la coopération et la fédération nationale de la mutualité française.

Toutefois, l'examen détaillé des subventions attribuées par la délégation fait apparaître une grande dispersion des crédits d'intervention.

En effet, en 1990, cent quarante-neuf opérations ont bénéficié d'une subvention pour un montant moyen de 110 000 francs. Au vu de cette dilution des crédits et de la très grande diversité des organismes bénéficiaires, je m'interroge sur l'efficacité réelle de ces actions d'intervention et sur les possibilités de contrôle de l'emploi des fonds ainsi distribués.

Le statut de la délégation à l'économie sociale a été récemment modifié ; le décret du 28 octobre 1991 l'a en effet transformée en délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale. En 1992, son action devrait donc s'étendre au soutien aux initiatives d'innovation sociale, telles que le développement des « services de proximité ».

En effet, le Gouvernement cherche à favoriser l'offre d'emplois dits « de proximité ». Une série de mesures en faveur du soutien à l'action des associations ont été annoncées lors du conseil des ministres du 30 octobre dernier, lesquelles laissent craindre l'institutionnalisation des « petits boulots », qui ne sont pas très motivants pour les jeunes à la recherche d'un véritable emploi.

**M. Paul Souffrin.** Très bien !

**M. Robert Vizet, rapporteur spécial.** Je me dois également de rappeler les importantes réformes intervenues ou sur le point d'intervenir en 1991 dans le secteur de l'économie sociale.

D'une part la loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique constitue l'amorce de la mise en place d'un statut du bénévolat.

D'autre part, un projet de loi relatif à la modernisation des entreprises coopératives, en cours d'examen par le Parlement, tend, en permettant l'ouverture des coopératives aux capitaux extérieurs, à favoriser l'harmonisation du droit français avec les règles du statut européen des coopératives actuellement en préparation au sein de la commission des communautés européennes.

A cet égard, je souhaite que les adaptations nécessaires du statut des coopératives n'aboutissent pas à une remise en cause de la spécificité des principes fondateurs des organismes du secteur de l'économie sociale.

Enfin, d'autres questions demandent à être résolues, comme celle du réaménagement de la fiscalité des associations, qui a fait l'objet d'un avis émis par le conseil national de la vie associative le 12 juin dernier. Le caractère trop limitatif de la « doctrine des œuvres » définie par l'administration fiscale pour évaluer les conditions d'exonération des associations au titre de l'impôt sur les sociétés semble devoir être revu. Par ailleurs, l'exonération totale de la taxe sur les salaires pour ces associations reste à réaliser.

D'autres adaptations de la législation française concernant les entreprises de l'économie sociale, dans la perspective d'une harmonisation européenne, seront en outre probablement rendues nécessaires par la mise en œuvre du marché unique.

Compte tenu de ces observations, la commission des finances s'en remet à la sagesse de la Haute Assemblée quant à l'adoption des crédits de l'économie sociale. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, après cinq ministres et quatre



rapporteurs, il faut faire court ! Messieurs les membres du Gouvernement, permettez-moi, en conséquence, d'expliquer brièvement les raisons fondamentales pour lesquelles la majorité de la commission des affaires sociales recommande au Sénat de ne pas voter ce budget.

Certes, un budget est un ensemble qui comporte, comme l'ont dit les rapporteurs, beaucoup de points intéressants ; je pense à l'intégration, à la politique de la famille, aux personnes âgées, aux rapatriés, aux handicapés, aux hôpitaux ou aux problèmes de sécurité sociale. On y trouve donc, de-ci, de-là, des mesures qui vont dans la bonne direction et que, en temps normal, nous aurions adoptées.

Un budget, c'est aussi l'expression d'une politique. La vôtre s'inscrit aujourd'hui dans une conjoncture difficile et dans une perspective extrêmement importante : celle du marché unique européen. La politique dont ce budget est l'expression suppose donc un certain nombre d'efforts et de réformes profondes que nous ne trouvons pas.

Nous avons trois raisons fondamentales de ne pas voter ce budget.

La première porte sur le différend que j'ai avec M. Durieux, à savoir le fait que vous avez mal engagé la politique de maîtrise des dépenses de santé. Une telle politique est nécessaire, je vous l'accorde, car nous ne pouvons pas, au sein de la C.E.E., être le seul pays à avoir le taux de progression des dépenses de santé le plus élevé. Cela poserait nécessairement des problèmes et nous créerait des difficultés pour équilibrer nos comptes sociaux.

Si cette politique de maîtrise des dépenses de santé est nécessaire, encore aurait-il fallu, avant de l'engager, organiser un débat pour permettre aux personnes concernées de s'exprimer, je pense aux assurés, aux acteurs ou aux organisations syndicales et patronales qui, soi-disant, cogèrent les caisses de sécurité sociale. Une telle concertation n'a pas eu lieu.

De plus, cette politique, qui a donc été mal engagée, prend une mauvaise orientation. Il ne fallait pas commencer par des mesures ponctuelles dangereuses du fait du système de l'enveloppe globale ! Cette enveloppe existe bien, contrairement à ce que vous prétendez, pour les actes de biologie et pour les cliniques privées !

Vous nous avez cité l'exemple allemand. Il est effectivement tout à fait intéressant, d'autant plus que la politique de ce pays est exactement inverse de la vôtre !

S'agissant des médicaments, les Allemands appliquaient le mécanisme du tiers payant, qui existe depuis Bismarck ! Mais la consommation étant devenue excessive et les demandes de remboursement ayant augmenté, les Allemands ont réformé le système l'année dernière pour introduire la pratique du ticket modérateur.

C'est précisément au moment où l'Allemagne prend cette décision pour freiner la consommation des médicaments que, vous, vous voulez généraliser le tiers payant et mettre en place des mécanismes de régulation qui n'ont rien à voir avec un système susceptible d'agir sur la demande de médicaments. C'est absurde ! Si nous étions isolés et si nous n'avions pas, demain, la perspective du marché unique, nous pourrions faire n'importe quoi ! Mais tel n'est pas le cas.

La politique de maîtrise des dépenses de santé, qui est nécessaire, risque donc d'être compromise par ce mauvais départ et par cette absence de concertation avec les professions de santé.

De plus, c'est le reproche fondamental que je vous fais, messieurs les membres du Gouvernement, vous n'utilisez pas les moyens de contrôle qui existent à l'heure actuelle !

Les médecins conseillent des caisses, par exemple, sont tout à fait capables de faire leur métier, c'est-à-dire de dénoncer les prescriptions abusives. Pourquoi ne le font-ils pas ? Pourquoi ne pas recourir aux mécanismes de contrôle et d'autorégulation qui, je le répète, existent déjà dans notre législation ? Pourquoi toujours essayer de promulguer des textes nouveaux ? Pourquoi tout vouloir gérer par décrets ? Telles sont les questions de fond que je vous pose et telles sont les raisons pour lesquelles la politique de maîtrise des dépenses que vous avez entreprise va dans la mauvaise direction !

Notre deuxième raison de ne pas voter votre budget concerne la politique d'intégration.

Il est vrai qu'une telle politique est nécessaire pour assurer la tranquillité de nos villes et de nos campagnes, la cohésion de la société française et même le développement et le rayonnement de notre pays.

Il n'est que de voir les problèmes dramatiques - M. le secrétaire d'Etat en a parlé - qui sont dus à l'absence d'intégration des Français musulmans. En la matière, je crois que nous avons tous une part de responsabilité, responsabilité qui ne date pas d'aujourd'hui, d'ailleurs !

L'intégration dépend d'un certain nombre de mécanismes qui peuvent la rendre plus facile : je pense à l'école, aux associations sportives, aux mouvements de jeunesse notamment.

En ce domaine, votre politique est compromise par la timidité avec laquelle vous réglez les flux de l'immigration. A deux reprises, l'une au cours de l'avant-dernière session, le 20 juin 1991, et l'autre, voilà quelques jours, le 7 novembre 1991, le Sénat a adopté un certain nombre de propositions de loi pour essayer d'améliorer le fonctionnement de l'A.F.P.R.A., la délivrance des certificats d'hébergement, le regroupement familial, le code de la nationalité, etc. Pourquoi le Gouvernement ne soumet-il pas ces textes à l'Assemblée nationale ? Cela permettrait d'ouvrir un vrai débat sur ces problèmes précis de limitation des flux et d'organisation de l'arrivée des étrangers dans notre pays. Sans cela, nous n'arriverons jamais à des solutions positives.

Vous m'objectez que vos services ont publié une circulaire, voire un décret, sur le certificat d'hébergement. Mais la délivrance de tels certificats - tous les maires qui sont dans cet hémicycle le savent parfaitement - est bien le point de départ d'une immigration extrêmement forte, d'une immigration justifiée par deux raisons et non par une seule.

La première est la recherche du travail. En effet, beaucoup d'immigrés viennent pour cela.

La seconde est la recherche de prestations sociales et de soins dans nos hôpitaux. Cette demande de soins est vraiment un facteur important d'immigration. Nous qui délivrons de tels certificats le savons bien. J'en délivre 600 par an pour à peu près un millier de personnes.

De plus, ces certificats d'hébergement ne sont pas contrôlés, car nous n'avons pas, comme aux Etats-Unis - pays qui n'est pourtant pas fasciste ! - un système de contrôle des visas et de coupons détachables que l'on joint au passeport.

Là encore, la politique que vous essayez de faire en matière d'intégration risque d'être compromise par votre incapacité à prendre des décisions en matière de contrôle des flux d'immigration. Transmettez-donc à l'Assemblée nationale les propositions de loi que nous avons adoptées et ayons un débat clair !

M. Yamgnane a fait des déclarations tout à fait intéressantes sur le regroupement familial. Transformez-les en projets de loi !

Votre timidité et votre attentisme sont contraires à l'intégration que nous devons pourtant réaliser pour que notre société fonctionne dans de bonnes conditions.

La troisième et dernière raison pour laquelle nous ne voterons pas votre budget - je m'en tiendrai à l'essentiel - c'est le problème du financement des prestations sociales, sur lequel se sont longuement expliqués MM. Oudin et Descours.

Contrairement au diagnostic que vous faites, nous pensons que l'élément gravissime des vingt années à venir est le financement non pas des dépenses de maladie, mais des retraites ! Le très grand handicap que notre pays devra surmonter dans la compétition internationale, notamment face aux pays asiatiques qui ont une population jeune, une main-d'œuvre importante et une forte productivité, est bien le financement de nos retraites.

Cela fait quatre ans que nous en parlons, que nous organisons des réunions à ce sujet sans pour autant agir ! Le reproche que je vous fais, monsieur le ministre - mais vous n'êtes pas le seul responsable ; ce reproche vise en fait, au-delà de vous, le Gouvernement tout entier - c'est d'avoir gaspillé une bonne idée, celle de la C.S.G. Il fallait s'en servir comme d'une source de financement complémentaire des retraites, tout en remettant à plat tout le système.

Vous ne l'avez pas fait ; nous conservons, par conséquent, un système compliqué au sein duquel on finance le déficit de l'assurance retraite et de l'assurance maladie par les excé-

dents de la branche des accidents du travail, pour un petit nombre de milliards de francs, par les excédents de notre régime d'allocations familiales, pour un nombre plus important de milliards de francs.

Contrairement à ce que nous a dit M. Cathala, ce système est mauvais et cela fait un certain nombre d'années que nous le dénonçons, car il favorise l'absence de réforme et incite à la mauvaise gestion.

Il était possible d'engager une réforme par l'intermédiaire de la contribution sociale généralisée. On n'a pas su saisir cette occasion et on se contente, aujourd'hui, de toucher un peu à tout, sans trancher, sans choisir. Voilà pourquoi vous allez laisser à vos successeurs une situation extrêmement difficile à gérer.

Telles sont les raisons de fond pour lesquelles nous n'approuvons pas ce projet de budget et demandons au Sénat de repousser l'ensemble des crédits du ministère des affaires sociales et de l'intégration. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** Le Sénat voudra sans doute interrompre maintenant ses travaux pour les reprendre à vingt et une heures trente. (*Assentiment.*)

La séance est suspendue.

**(La séance, suspendue à dix-neuf heures trente, est reprise à vingt et une heures trente, sous la présidence de M. Jean Chamant.)**

## PRÉSIDENCE DE M. JEAN CHAMANT

### vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi concernant le ministère des affaires sociales et de l'intégration et les crédits relatifs à l'économie sociale.

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, 75 minutes ;

Groupe de l'union centriste, 40 minutes ;

Groupe socialiste, 55 minutes ;

Groupe de l'union des républicains et des indépendants, 50 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et européen, 19 minutes ;

Groupe communiste, 25 minutes.

La parole est à M. Sérusclat.

**M. Franck Sérusclat.** Monsieur le président, messieurs les ministres, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, habituellement j'apprécie la finesse des analyses et la justesse des arguments et des propositions de M. le président de la commission des affaires sociales. Or, tout à l'heure, j'ai été subjugué. A l'entendre, tout était si simple que l'on ne pouvait pas comprendre que l'on ait si mal fait, à moins que nous soyons des incapables mineurs en politique. Toutefois, je me demande s'il n'a pas eu la mémoire courte, à moins qu'il ne dispose d'informations incomplètes.

En effet, en matière d'intégration, si nous en sommes à ce stade, ce n'est pas d'hier ni de notre seule responsabilité. En effet, depuis les années soixante et soixante-dix, que de trafics traîne-t-on ! A cette époque, les employeurs faisaient presque venir des esclaves. Aujourd'hui, il faut bien en payer les conséquences. Là non plus, il n'a pas de leçon à donner. Il peut évoquer le rôle de l'école. Nous en mesurons l'importance. Dans la plupart de nos communes, un effort particulier est fait dans ce domaine.

En ce qui concerne la maîtrise des dépenses, il a cité l'exemple allemand sous une forme humoristique. Mais il oublie qu'il existe une enveloppe globale pour les prescripteurs - celle-ci est distribuée par les organisations professionnelles - et que, quand les prescriptions sont trop nombreuses, on coupe. Il n'a pas évoqué ce point. Il a simplement traité du ticket modérateur concernant les usagers.

Enfin, selon M. Fourcade, la C.S.G. serait une opération ratée. Lui n'a pas raté une telle opération, puisqu'il ne l'a pas faite.

Par conséquent, il a oublié un certain nombre d'éléments, ce qui me surprend de sa part. Il a utilisé quelques prétextes pour justifier le refus du budget.

Mais revenons à vos budgets, messieurs les ministres. Je consacrerai l'essentiel de mon intervention au budget de la santé. Cela ne signifie pas pour autant que les trois autres budgets n'ont pas un intérêt aussi grand. Mais ils m'ont paru moins contestés. A cet égard, en effet, M. le rapporteur a envisagé de s'en remettre à la sagesse du Sénat, sagesse avec prudence ou sagesse avec bienveillance. Cela démontre que les propositions présentées par le Gouvernement et approuvées par les membres du groupe socialiste sont bonnes et raisonnables et représentent bien ce que l'on pouvait faire en ce domaine.

Elles ont pour axe principal la solidarité envers les plus démunis, la lutte contre la pauvreté et le R.M.I. Les résultats obtenus dans les secteurs où l'on s'est attaché à l'insertion, en étroite relation avec l'A.N.P.E., par exemple, mais dans un espace communal de solidarité, sont particulièrement intéressants. Mais, bien sûr, des situations incompressibles demeurent.

L'effort en matière d'intégration est, à l'évidence, fait en tenant compte des données actuelles de notre société et des difficultés rencontrées. Comme vous l'avez dit, monsieur le ministre, le problème dû à l'immigration, il faut savoir le maîtriser de façon humaine et parvenir à des solutions d'intégration, tout en respectant les particularités de chacun.

S'agissant des personnes âgées, la seule question qui est encore en suspens est celle de la dépendance. Je sais que les recherches et les propositions qui sont actuellement à l'étude apporteront des réponses. Celles-ci tiendront compte du poids des diverses situations et des difficultés que l'on rencontre pour réussir, autant que faire se peut, le maintien à domicile, notamment en raison de son coût et des charges qui en résultent pour les collectivités locales.

J'en viens à la politique de la famille, à propos de laquelle des avancées certaines ont été réalisées. M. Gérard Delfau et moi-même avons une question à poser. En effet, les directeurs d'établissements sociaux et médico-sociaux ont exprimé des craintes à propos du financement de leur formation. Celui-ci ne va-t-il pas être supprimé pour cause de restrictions budgétaires ? Je souhaiterais obtenir une réponse sur ce point tout à l'heure.

Dans le domaine des handicapés, chacun a reconnu les efforts, les réussites et apprécié les projets ambitieux, mais concrets, qui ont été présentés en leur faveur, afin que, quel que soit leur âge, ils aient la même place que les personnes non handicapées.

A l'évidence, beaucoup a déjà été fait dans ce domaine. Les projets qui nous sont présentés continuent sur la même lancée.

J'avais une question particulière à poser sur l'association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés, mais vous y avez déjà répondu. Je précise simplement que votre réponse permet d'espérer que les deux milliards de francs, qui ont été déjà thésaurisés seront utilisés de façon intéressante pour les handicapés grâce à vos suggestions. Voilà ce que je souhaitais au moins dire sur ces sujets.

Mais j'en reviens au budget de la santé. Dans ce domaine, les axes principaux ont tout à fait mon accord : prévention, maîtrise de la démographie médicale, maîtrise négociée des dépenses de santé, notamment des dépenses de l'assurance maladie, et politique hospitalière.

Je ferai tout de même quelques commentaires sur l'organisation de la dispensation des soins au sujet de laquelle, comme l'a dit M. Bruno Durieux, la situation est sérieuse. En effet, à force d'avoir repoussé les solutions, nous sommes parvenus à un moment où la situation est si explosive que l'on peut tout craindre. Une politique de santé doit être bien définie et bien menée.

Là aussi, il faut avoir une bonne mémoire et ne pas agir comme certains membres de cette assemblée, c'est-à-dire tout faire partir de 1981. Les difficultés se sont accumulées, elles n'ont pas été maîtrisées totalement. Il faut savoir combien d'inertie, de résistance, d'incrédulité, et surtout, de non-participation rendent difficile tout progrès.

J'en veux pour preuve une proposition qui avait été faite dans cette enceinte, que j'avais saluée en souhaitant qu'elle réussisse, par le ministre de la santé, Mme Michèle Barzach. Elle avait effectivement lancé un appel solennel à toutes les professions de santé. Elle avait annoncé qu'elle avait obtenu leur accord pour une maîtrise spontanée de leur offre et de leurs dépenses. J'avais dit, sans aucune réserve, que, si elle y parvenait, je la féliciterais et je serais heureux. En effet, le point fort consistait à responsabiliser, notamment les prescripteurs.

Aujourd'hui, nous sommes dans une situation à peu près analogue. Même si la prise de conscience est collective, chacun croit encore trop à une solution catégorielle. Le Gouvernement a pour mission et pour responsabilité de proposer clairement une concertation, comme il le fait, entre les divers acteurs, avec des propositions simples et claires.

Dans le domaine de la démographie médicale qui nous préoccupe les uns et les autres, la situation actuelle amènerait 20 à 30 000 médecins de plus en dix ans. Pourraient-ils avoir leur place dans notre société ? Personne ne le pense, personne ne le croit, tout au moins dans les conditions où chacun exerce, avec ce repli sur des activités libérales auxquelles on est si attaché. Même si l'on est malheureux ou en situation difficile, dit-on, lorsqu'on exerce dans le secteur libéral, on est mieux que dans une organisation, un réseau, sans pour autant parler d'étatisation, de médecins dans un service de santé publique.

Bref, les hypothèses sont la baisse du *numerus clausus*. C'est une mesure assez facile à prendre. Il suffit de dire : « On n'acceptera que tant d'étudiants en deuxième année de médecine ».

Mais cela a deux conséquences. Comment les maîtriser ? Une inégalité entre les générations d'étudiants, selon le *numerus clausus* qui leur aura été appliqué. Avec un *numerus clausus* réduit, les étudiants voient leur chance diminuer. Mais c'est, dit-on, pour leur bonheur. Surtout, cela se traduit par une baisse du nombre d'internes dans les hôpitaux. On l'a déjà constaté, on s'en plaint. C'est un des problèmes que l'on peut se poser devant une telle hypothèse.

On pourrait aussi abaisser l'âge de la retraite. A cet égard, je me fais l'écho, comme M. Louis Boyer, de l'inquiétude qui se manifeste quant aux moyens dont dispose la caisse autonome de retraites des médecins français - la C.A.R.M.F. - et quant au passage à des activités autres que libérales, vers la santé publique. Là aussi, c'est la même question que tout à l'heure. Pourtant, cette hypothèse rejoint le rapport de M. Jean-François Girard, ainsi que le rapport de M. Philippe Lazar. Il y a un intérêt collectif à une médecine préventive, j'allais dire un intérêt économique. En effet, si l'on prévient, cela signifie que l'on vivra mieux, plus sainement, en consommant moins de médicaments. Mais, il faut le reconnaître, en ce domaine il manque une incitation. Les situations, les carrières, les perspectives offertes dans ce secteur de la santé publique, plus particulièrement dans celui de la santé scolaire et universitaire, ne sont pas très attirantes, s'agissant à la fois des conditions de travail, des rythmes et des salaires.

Envisagez-vous de réunir les conférences de consensus que M. Philippe Lazar avait évoquées dans son rapport ? Elles permettraient peut-être de dégager des réponses et de trouver des solutions intelligentes aux problèmes de démographie médicale, par la diversification des activités, le choix du temps partagé, les activités se complétant les unes les autres, bref, par l'évaluation des pratiques médicales et leur contrôle. Vous connaissez d'ailleurs, aussi bien que moi, les thèmes proposés pour ces conférences.

Un autre sujet, riche de contradictions, est cette fameuse journée du 17 novembre, dont certains aujourd'hui tirent une gloire qui me paraît s'apparenter à de la forfanterie, car ce fut un échec patent compte tenu des ambiguïtés et des divergences qui sont apparues entre les revendications catégorielles.

En effet, les médecins demandaient la liberté d'installation et les pharmaciens le *numerus clausus*. Je le dis depuis longtemps, on trouve, dans cette affaire, l'illustration parfaite de la fameuse définition de la chauve-souris :

« Je suis oiseau : voyez mes ailes ;  
« Je suis souris, vivent les rats ! »

Ce qui est assez caractéristique, mes chers collègues, c'est que les usagers étaient absents. Ils ne se sont pas sentis défendus par des gens qui réclamaient des honoraires plus élevés et moins de dépenses.

Je vis professionnellement et familialement dans ce milieu. Je sais que de nombreux professionnels n'ont pas participé parce qu'ils ont été heurtés à la fois par ces contradictions, mais aussi par des inexactitudes qui étaient en réalité des mensonges.

Pourquoi parler de rationnement alors qu'il n'en est pas question ?

Pourquoi parler d'atteinte à la liberté de choix de son médecin, à la liberté de la prescription ? S'il y a une atteinte à la liberté de prescription, elle vient essentiellement d'une promotion qui, sans le vouloir peut-être ou sans que le médecin lui-même le veuille, pèse sur la réflexion de celui-ci au moment où il va prescrire. Quelquefois, la publicité intervient aussi. Elle incite le malade à dire : « Moi, je veux tel médicament et tel traitement ».

En tout cas, les décisions prises par le Gouvernement ne portent en rien atteinte à la liberté de prescription. Celui-ci s'est limité à conseiller aux médecins de prescrire le strict nécessaire. En effet, au-delà de trois médicaments, on n'est plus sûr des interactions. Vouloir rendre les hommes attentifs à leurs responsabilités n'est pas imposer une contrainte à la liberté de prescription.

On critique aussi le principe d'une enveloppe globale : un chirurgien a déclaré à la télévision qu'au mois d'août il ne pourrait plus opérer ; un autre a envoyé un épais document à tous les parlementaires pour dire qu'en cas d'accident il n'y aurait plus assez de chirurgiens pour opérer et que des non-chirurgiens les remplaceraient. C'est fou !

Tout cela a jeté le discrédit sur cette journée du 17 novembre, qui a été un profond échec, et dont je pense d'ailleurs que le corps médical professionnel et paramédical se sent plus humilié que fier.

Bref, il faut dire la vérité et ne pas essayer de mentir car chacun sent bien où est l'excès et, par conséquent, se détourne du mensonge.

En fait, il faut mener une politique de concertation. Il faut effectuer une démarche pédagogique. Je l'ai déjà dit lors du débat relatif à l'agence du médicament : c'est une chance qu'aujourd'hui soit envisagée cette responsabilisation concertée pour une maîtrise négociée des dépenses de santé.

Cette volonté de concertation, de démarche pédagogique, vous l'avez prouvée, monsieur le ministre, dans les relations que vous avez établies avec les infirmiers et infirmières. Vous aviez neuf interlocuteurs, dont deux irréductibles, qui, à quoi que vous proposiez, répondaient : non ! Malgré tout, vous êtes arrivé à faire passer le message fondamental de la prise en compte d'une situation salariale encore à améliorer, certes, mais surtout d'une prise en compte des conditions de travail, des conditions de logement, et du rôle des infirmiers et des infirmières dans l'équipe médicale, car c'est là le point clé de la souffrance du monde médical et paramédical.

On vit sur des conceptions dépassées, sur des différences hiérarchiques archaïques. Chacun a un savoir qui n'est pas celui des autres. Les uns comprennent certaines choses, les autres d'autres choses. C'est l'association de tous qui permet de dispenser des soins complets au malade, en traitant l'individu dans sa totalité, quels que soient les points de sa souffrance et quelles que soient les difficultés qu'il y a à l'aider.

Votre idée maîtresse, monsieur le ministre, est bien celle de la responsabilisation.

J'ai été étonné, monsieur Fourcade, de vous entendre dire : faites donc appel aux contrôleurs,...

**M. Jean Chérioux.** Oui !

**M. Franck Sérusclat.** ... aux contrôleurs tatillons, comme on le fait peut-être en matière de fraude fiscale.

**M. Paul Souffrin.** Cela se fait beaucoup !

**M. Jacques Oudin, rapporteur spécial.** Ils existent bien pour cela !

**M. Franck Sérusclat.** Mais pourquoi envoyer systématiquement des contrôleurs comme des inspecteurs en pharmacie ? Pour moi, l'inspecteur en pharmacie n'a jamais été

quelqu'un qui venait pour sanctionner. Il venait d'abord m'expliquer, si je ne le savais pas, comment je devais accomplir mon acte professionnel. C'était un enseignant, un pédagogue. Il ne venait pas subrepticement pour dire : « avez-vous bien marqué tel médicament sur le registre du tableau B ? » Ou bien : « pourquoi l'avez-vous marqué ? » Non, il m'indiquait comment il fallait faire.

Si nous passons notre temps à envoyer les contrôleurs, c'est que nous estimons qu'il y a des fraudeurs et qu'il faut les punir ! En fait, il faut les responsabiliser. C'est la démarche dont vous avez pris l'initiative. L'Etat a pris ses responsabilités et le dit.

Les deux acteurs importants sont le prescripteur et l'usager. Entre eux se trouvent le dispensateur de médicaments. Je ne reviendrai pas sur mon plaidoyer en faveur du pharmacien, homme du médicament, dont je crains que ne se développe le caractère commercial, notamment par la baisse des remboursements.

Le prescripteur doit savoir ordonner puisqu'il a les connaissances.

Cela lui donne des pouvoirs et des devoirs, notamment au regard du juste nécessaire - je l'ai indiqué tout à l'heure - et de l'usage correct du matériel sophistiqué qu'il a aujourd'hui à sa disposition aussi bien dans le domaine des interventions que dans le domaine de la biologie et de la radiologie.

Peut-être conviendrait-il que le Gouvernement soit plus attentif au rôle incontournable de ce médiateur entre la vie et la mort, entre la vie et la souffrance, et qu'il - permettez-moi d'employer un mot un peu familier - ne « chipote pas trop » entre autres sur la valeur de la lettre C à la base de la nomenclature.

En effet, au moment où une augmentation devait être décidée, elle n'est pas intervenue. Certains l'ont pratiquée spontanément, pensant que le Gouvernement, absorbé par tant de préoccupations et de soucis, avait peut-être oublié. Aujourd'hui, ils sont poursuivis pour avoir spontanément procédé, à cette augmentation. Il faut tenir compte du travail exercé et apprécier si l'acte médical prend ou non l'homme en compte, car c'est de l'homme qu'il s'agit.

N'oublions pas non plus les usagers. Il faut une démarche pédagogique forte. Là aussi, gardons-nous d'utiliser les Ukhazes : « Vous paierez dorénavant un fort ticket modérateur ; on déboursera mais ce sera aussi à vous de payer. »

Il faut prendre en compte la capacité des usagers à comprendre. La formation doit débiter dès l'école. En tout cas, il faut prendre conscience du fait qu'aujourd'hui les recettes de l'assurance maladie pèsent pour 20 p. 100 sur la masse salariale. C'est M. Dupeyroux qui le disait tout récemment. Il ne comprenait pas qu'une pareille charge pèse sur la masse salariale et sur les honoraires des professions libérales. Si l'on continue ainsi, il faudra porter cette charge à 25 p. 100, puis à 30 p. 100. Ce n'est pas possible. Il faudrait peut-être envisager d'autres recettes différemment conçues. Les choix ne sont pas très nombreux : la cotisation, les impôts, la fiscalisation ?

On a évoqué la valeur ajoutée, qui aurait comme premier mérite d'étendre la charge à tout le monde mais, comme défaut, de ne pas tenir compte du revenu. Tout le monde paie la T.V.A. quel que soit son revenu. Bref, il y a sûrement un débat à mener, les recettes devant assurer, dans notre société, une protection sociale de haut niveau, alors que doivent être maîtrisés l'offre comme la demande de soins.

Je ne peux non plus laisser passer sans rien dire les propositions formulées sur la lutte contre le sida. Beaucoup a déjà été fait. Il faut continuer dans cette perspective, et c'est ce que vous envisagez.

Je me permettrai d'insister, dans le domaine de la prévention, sur l'incitation à l'usage des préservatifs, usage qui n'est pas encore dans les habitudes françaises. A l'heure actuelle, les accidents peuvent avoir lieu beaucoup plus tôt qu'autrefois. Il serait peut-être opportun, en accord avec le ministère de l'éducation nationale, d'envisager la mise à disposition gratuite de préservatifs dans les collèges et les lycées.

Une autre action mérite aussi d'être encouragée. Actuellement, un certain nombre d'élus locaux tentent de réaliser, à l'échelon de leur commune, en faveur de ceux qui courent des risques, qui sont séropositifs ou déjà atteints, une action beaucoup plus efficace, beaucoup plus proche et beaucoup plus humaine.

Je ne détaillerai pas l'expérience qui est menée à Belfort et que je connais plus particulièrement. Cependant, je crois que l'on pourrait y faire référence pour l'étendre à d'autres collectivités.

Il faut aussi - ce n'est pas toujours facile - préserver la dignité du malade, particulièrement en milieu hospitalier, et trouver les conditions de soins les plus adaptées, que ce soit en milieu ouvert, à domicile, ou en soins palliatifs. Nous devons veiller à porter au malade une attention toute particulière. J'ai été saisi des plaintes de quelques malades qui éprouvent, notamment en milieu hospitalier, ce sentiment d'exclusion extrêmement douloureux.

Je ne veux pas passer sous silence la dramatique affaire des transfusés. Un drame s'est traduit en France et ailleurs, c'est évident. Il faut, me semble-t-il, relever le sursaut brutal qui s'est déclenché pour crier haro sur le baudet comme si la France était seule dans cette situation et, surtout, comme si elle n'avait pas été, comme tout le monde en 1985, rassurée par ceux qui, aujourd'hui, s'insurgent le plus fort.

A cette époque-là, ils admiraient et mettaient en évidence le système transfusionnel français, ils émettaient même des doutes sur les risques que pouvait présenter le Sida. Alors non ! Que l'on ne se serve pas d'arguments de cette nature pour déclencher une querelle politique. Exploiter un élément aussi douloureux est navrant et sûrement pas à l'honneur de ceux qui y procèdent. Je crois qu'aujourd'hui certains doivent se repentir ou, tout au moins, trouver qu'ils sont allés trop vite et trop loin en accusant la France.

Certes, il convient de faire ce qu'il faut pour ces victimes. Mais, lorsqu'elles ont été transfusées, ceux qui décidaient se sont trouvés devant le dilemme, soit d'autoriser la transfusion, soit de ne pas tenter de les sauver. Il n'était pas évident, devant des cas très graves, de décider de ne pas transfuser, surtout à un moment où l'on ne savait pas si l'on faisait réellement courir des risques ou non.

Bref, toute cette affaire devrait attirer notre attention sur l'organisation de toute activité en direction de l'homme. A ce propos, je me permettrai d'insister - vous avez l'intention de le faire, je le sais - sur la nécessité de dire haut et fort que pour nous, Français, le don du sang est gratuit. En définitive, cette gratuité est préférable à toute commercialisation, en vertu de laquelle, pour obtenir un profit plus important, on néglige telle ou telle vérification et on s'empresse de vendre. Je crois qu'il nous faut le dire haut et fort, et faire accepter ce principe par la Communauté européenne.

A ce point de mon intervention, j'aimerais savoir ce qu'il en est de la loi sur le statut du corps humain et sur ses produits. En effet, il est important que nous en débattions assez rapidement, pour que nous ne nous trouvions pas confrontés à des suggestions d'une autre nature.

S'agissant de tabagisme et de l'alcoolisme, malgré quelques résistances du côté du ministère des finances, le Conseil d'Etat s'approprierait, si j'ai bien lu un entrefilet dans un journal du soir, à accepter le retrait du prix du tabac de l'indice des prix de l'I.N.S.E.E.

Je suis de ceux qui ont plaidé fortement en faveur de la loi actuelle, mais je me permets de dire qu'il ne faut pas avoir un comportement qui aurait comme conséquence d'exclure les fumeurs de la société française : qui veut fumer le peut, en sachant les risques qu'il court, tout en s'obligeant à respecter les autres. Il ne faut pas faire la chasse aux fumeurs, comme d'autres font la chasse à ceux qu'ils voudraient exclure.

Au sujet de la connaissance meilleure des malades et des maladies, de la connaissance de la morbidité - je crois que cela s'appelle aussi épidémiologie - je me permets de signaler que le groupe socialiste a déposé une proposition de loi. Les échos que j'en ai eu me faisant penser qu'elle présente un certain intérêt, je vous propose d'envisager l'inscription à l'ordre du jour de cette initiative d'origine parlementaire. Cela nous permettra d'éviter la marginalisation de ceux qui sont frappés par le mal, notamment grâce aux réussites que nous connaissons en cancérologie. Certes, il faudra sans doute négocier avec la C.N.I.L., mais le sujet me paraît important.

La politique hospitalière est aussi un aspect important de votre démarche. En ce domaine, nous sommes encore bloqués par une conception que, sans mauvaise pensée, j'appellerai mandarinale : une sorte de hiérarchie frileuse

enferme dans les murs de l'hôpital les qualités, l'honorabilité, la responsabilité reconnue de certains sans trop tenir compte de la capacité des intéressés à assumer toutes les responsabilités qui en découlent.

En ce domaine, il faut agir rapidement, avec détermination ; sinon, les praticiens hospitaliers se décourageront. Nous le savons les uns et les autres, le début de carrière est difficile, et les perspectives d'évolution sont faibles.

Dans un autre domaine, je veux insister sur une initiative du Gouvernement : la recherche d'une collaboration compétitive entre le privé et le public autour d'une tarification des coûts par pathologie. Il faut aller vite dans ce domaine, car il existe des attentes des deux côtés, mais aussi des perspectives d'échange prometteuses pour l'ensemble de la société. Ainsi, les missions d'information dont M. Bianco nous a parlé devraient être mises en place rapidement, afin que puissent se dégager des propositions claires.

J'aimerais aussi savoir où nous en sommes pour ce qui est de la nomination des chefs de clinique et des chefs de département, puisque les dispositions législatives en la matière ont été déclarées anticonstitutionnelles, dans la mesure où elles établissaient une différence dans le mode de nomination alors que les activités exercées étaient fort proches.

S'agissant de l'informatisation de la sécurité sociale, un bouleversement important est en préparation, avec la carte susceptible de remplacer les papiers. A mon avis, c'est quand même payer bien cher pour ne faire que cela ! Ne serait-il pas intéressant d'envisager une carte à pistes magnétique, voire une carte à puce, permettant de stocker en mémoire un véritable dossier de santé, un dossier administratif, un dossier monétique portable ?

Certes, en la matière, la difficulté essentielle consiste à assurer la confidentialité, à trouver les clefs permettant d'éviter que n'importe qui ne connaisse la réalité médicale, la réalité administrative, la réalité financière d'autrui. J'aimerais donc savoir si vous avez déjà suffisamment avancé avec la C.N.I.L. dans ce dossier.

N'oublions pas que cette carte devrait être établie à 57 millions d'exemplaires d'ici à l'an 2005, puisqu'elle sera individuelle, et que les organisations professionnelles ont des positions contradictoires à ce sujet : si la « bio-carte » que propose la C.S.M.F. ne provoque pas trop d'hostilité, en revanche, une certaine carte utilisée à Saint-Nazaire serait, paraît-il, dangereuse.

Si j'insiste sur cet aspect, c'est que j'y porte un intérêt particulier compte tenu de la mission que m'a confiée l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques en matière de sciences de la vie et de droits de l'homme. Je découvre ainsi, au fur et à mesure que je recueille des renseignements et des informations, que nous risquons d'être mis en carte dès notre naissance. En effet, le diagnostic prédictif de certitude permettra d'établir la survenance de tel handicap à telle époque, tandis que le diagnostic prédictif de prédisposition pourra nous annoncer si nous serons ou non diabétiques ou hypertendus, ou si nous présenterons des risques d'infarctus.

Dans ces conditions, il est particulièrement important que des clefs d'accès soient suffisamment inviolables pour que, par exemple, les employeurs ou les compagnies d'assurances n'aient pas connaissance du caryotype de chaque individu, qui pourra être établi une fois le génome complètement décrypté et exploité.

Quand un grand débat pourra-t-il être organisé sur tous les problèmes posés par les sciences de la vie et les droits de l'homme, au sujet de toutes ces techniques que l'on commence à utiliser, mais pas toujours à bon escient ? Les parlementaires doivent, en effet, pouvoir comprendre les questions que se posent les hommes, troublés par leur ignorance devant tout ce qu'on leur affirme.

Certes, des rapports ont été établis. Je pense à celui Mme Noëlle Lenoir, à celui de mon collègue et ami M. Bioulac, à l'Assemblée nationale, ou encore à celui de l'office parlementaire, qui est actuellement élaboré sous ma conduite.

Quoi qu'il en soit, il ne faudrait pas aborder subrepticement l'un quelconque de ces problèmes à l'occasion d'un D.M.O.S., quelle que soit la justification réelle d'une intervention rapide dans ce domaine.

Il en est ainsi, par exemples, de l'utilisation du sperme pour les inséminations artificielles, de la procréation médicalement assistée. Certains n'utilisent-ils pas - ce n'est pas à l'honneur de ceux qui le font, ni de la profession qui l'accepte ! - du sperme frais, sans aucune vérification, sans même se demander s'ils ne font pas courir des risques de consanguinité, pour s'assurer le paiement - souvent onéreux - d'un acte médical ?

Certes, des interventions exemplaires ont eu lieu, même si elles étaient tardives, et il existe une charte solidement établie et particulièrement suivie - presque de manière trop rigide, parfois - par les centres d'étude et de conservation du sperme, qui sont une bonne référence en la matière.

Messieurs les ministres, je souhaitais vous faire part de ces remarques non pas tant pour critiquer les propositions que vous nous présentez, ni pour douter de votre volonté d'élaborer une politique de santé susceptible d'assurer l'égalité dans l'accès aux soins et une médecine de qualité, mais pour vous rappeler que, si l'économie française doit pouvoir supporter une telle politique, à aucun moment il ne faut prendre de décision directement liée au seul poids économique de la politique que l'on veut suivre.

Il faut imaginer une démarche pédagogique permettant à chacun d'être responsable de ses actes. Cette démarche, je la trouve dans vos propos, dans vos projets, et dans ce budget. Le groupe socialiste le votera donc sans hésitation, et il vous soutiendra le plus utilement possible. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Collard.

**M. Henri Collard.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, le système de santé et de protection sociale traverse, une nouvelle fois, une crise aiguë et grave. Et ce n'est sûrement pas le budget qui nous est présenté, ni les récentes mesures prises ou annoncées, qui rétabliront la situation financière de la sécurité sociale.

Je souhaite centrer mon intervention sur les problèmes de la santé, qui attirent depuis plusieurs années - et jusqu'à l'actualité la plus récente - l'attention de l'opinion publique. On le comprend aisément, la santé n'est pas un bien comme un autre, encore qu'elle n'échappe pas aux règles de l'économie.

Les questions de santé qui nous sont posées aujourd'hui témoignent d'un double malaise - celui de la santé publique à proprement parler et celui des professions de santé - et d'une crise, celle des dépenses de santé.

Je n'évoquerai que brièvement votre budget, messieurs les ministres, parce que les chiffres qu'il contient ne rendent pas compte, bien évidemment, de l'ensemble des moyens mis en œuvre et des problèmes rencontrés.

Je me contenterai de remarquer que le budget du ministère des affaires sociales et de l'intégration, d'un montant de près de 40 milliards de francs, ne connaît qu'une augmentation nominale très faible - inférieure à 1 p. 100 - qui correspond, en fait, à une baisse en francs constants d'environ 2 p. 100.

Quant aux crédits affectés à la santé, ils connaissent, eux une baisse nominale de plus de 0,70 p. 100, soit une perte en volume de plus de 3 p. 100.

Ces chiffres sont de toute manière bien modestes par rapport à l'ensemble des ressources qui composent ce que l'on a coutume d'appeler le budget social de la nation, qui représente à lui seul plus que l'ensemble du budget de l'Etat et qui est géré, comme l'a rappelé M. Jacques Oudin, hors de tout contrôle parlementaire.

Avant d'évoquer les problèmes de santé, je souhaiterais dire quelques mots du R.M.I. et de la dépendance des personnes âgées.

Je dirai simplement un mot de la croissance inquiétante des dépenses relatives au revenu minimum d'insertion, dont le volet santé est loin d'être négligeable, à tel point que les directions départementales de l'action sanitaire et sociale sont fréquemment chargées, sur le terrain, de gérer l'ensemble du dispositif pour le compte de l'Etat.

En tant qu'élu local, je constate que les problèmes de santé sont souvent mis au premier plan par les commissions locales d'insertion, parce que les allocataires du revenu minimum d'insertion rencontrent des difficultés dans ce domaine, cumulées, dans bien des cas, avec d'autres handicaps physiques ou mentaux.



Or les dépenses concernant le revenu minimum d'insertion - je ne parle que des dépenses de l'Etat, mais les dépenses des collectivités locales connaissent une évolution semblable - représenteront, on l'a dit à plusieurs reprises, près de 14 milliards de francs en 1992, soit une augmentation de 45 p. 100 par rapport à 1991.

Je sais bien que ces crédits sont imputés sur le budget des charges communes et non sur votre budget, mais vous les avez vous-même intégrés, monsieur le ministre des affaires sociales, parmi les dépenses de votre ministère, au cours du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, pour indiquer que leur prise en compte impliquait une progression globale de près de 10 p. 100 de vos crédits.

La croissance de ces dépenses est parallèle à l'augmentation du nombre des allocataires : 550 000 cette année, ce qui correspond, semble-t-il, à des estimations faites voilà déjà plus de deux ans.

Mais où s'arrêtera cette progression ? Si l'insertion était un succès, le nombre des allocataires cesserait de croître, les flux de sortie compensant les flux d'entrée, voire au-delà.

Les données dont nous disposons n'autorisent pas, hélas ! un tel optimisme, en dépit d'une mobilisation certaine des différents acteurs du dispositif.

En fin de compte, le revenu minimum d'insertion pourrait s'intituler plus justement « revenu minimum » tout court. En tout cas, nous serions beaucoup plus proches de la réalité.

Il ne peut, d'ailleurs, en être différemment. Comment voulez-vous, en effet, pour prendre un exemple parmi des milliers d'autres, qu'une femme de cinquante ans qui n'a pas travaillé depuis des années parce qu'elle est au chômage ou *a fortiori* qui n'a jamais travaillé puisse bénéficier d'une formation ? En réalité, ce n'est pratiquement pas possible !

L'idée est peut-être bonne, elle est généreuse, mais elle n'est sûrement pas réaliste. Il faudra, un jour, en convenir. Dieu sait quand !

En fait, il faut aider les gens concernés, il faut leur donner une allocation, mais il n'est certainement pas nécessaire de vouloir les réinsérer. C'est une dépense supplémentaire.

Concernant la dépendance, nous nous félicitons de l'humanisation des hospices et maisons de retraite, poursuivie, depuis une quinzaine d'années, en collaboration avec les régions dans le cadre des contrats de plan. Il serait souhaitable que cette modernisation soit achevée avec le X<sup>e</sup> Plan. Mais, M. le ministre l'a répété, ce ne sera, semble-t-il, pas le cas. Il faudra donc - nous le souhaitons tous - poursuivre cette humanisation dans le prochain Plan.

En revanche, nous déplorons le financement du fonctionnement des maisons de retraite, qui met à la charge des départements des dépenses qui incombent normalement aux caisses de maladie. Il est évident, de l'avis unanime des responsables d'établissement, que le forfait soins, à la charge de la sécurité sociale, dans les prix de long séjour ou de section de cure médicale, ne correspond pas du tout à la réalité des dépenses et que la compensation est faite à travers le forfait hébergement, à la charge de la personne âgée ou de l'aide sociale départementale. C'est là une injustice qu'il faudra corriger.

Il en est de même - c'est presque plus important encore, bien que les chiffres soient moins élevés - pour le forfait soins à domicile, lui aussi insuffisant. Les organismes chargés de la gestion des soins à domicile, qu'il s'agisse des C.C.A.S. - centres communaux d'action sociale - ou des associations, recourent, pour compenser le manque à gagner ou, du moins, pour équilibrer leur budget, à l'allocation compensatrice, en demandant au médecin traitant de faire bénéficier les personnes âgées de l'allocation compensatrice, alors qu'elles n'en auraient pas toujours besoin sur le plan médical, quand ce n'est pas le médecin qui, souvent - c'est encore plus ennuyeux - se sent dans l'obligation soit de faire héberger la personne âgée en maison de retraite, soit de la faire hospitaliser, ce qui multiplie les coûts par quatre, cinq ou dix.

Il convient donc de retrouver un équilibre au niveau des forfaits soins hébergement et des forfaits soins à domicile. Il en résulterait une économie pour l'Etat, pour les collectivités et pour les malades. En tout cas, ce serait certainement mieux pour les malades, qui, le plus souvent, préfèrent rester à domicile plutôt que d'être hébergés.

Monsieur le ministre, un projet de loi sur la dépendance des personnes âgées doit être prochainement déposé sur le bureau du Parlement.

Les Français, surtout les plus âgés d'entre eux, se sentent très concernés par ce problème, qui intéresse aussi, au premier chef, les collectivités départementales puisque l'hébergement des personnes âgées relève de leur compétence.

Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous apporter dès maintenant quelques informations sur l'allocation de dépendance, en particulier sur ses aspects financiers, puisque nous discutons du budget ? J'ai simplement remarqué, comme d'autres, sans doute, en feuilletant le « bleu », qu'aucun crédit n'était inscrit en 1992 à ce titre.

Nous prenons acte avec satisfaction du fait que cette allocation de dépendance sera accordée - vous l'avez dit tout à l'heure - selon le niveau de la dépendance et non suivant le régime juridique. Mais y aura-t-il récupération sur la succession ? Aucune dépense supplémentaire n'est-elle prévue ? C'est fort douteux ! Si tel est le cas, qui devra assurer le financement supplémentaire, puisqu'il s'agit d'une compétence départementale ?

Cette dépense me paraît relever, au moins en partie, de la solidarité nationale. Je souhaite donc que l'Etat participe, avec les collectivités, à ce financement, qui pourra peut-être, dans l'avenir, devenir très important étant donné la croissance du nombre des personnes âgées puisque, heureusement, les personnes âgées vivent de plus en plus longtemps, même s'il est vrai qu'elles sont aussi de plus en plus dépendantes.

J'en viens aux problèmes concernant la santé publique.

Je serais prêt à me réjouir de l'effort marqué, en 1992, dans le domaine de la prévention, qui représente plus de la moitié du budget de la santé à proprement parler, avec un montant de 1 290 millions de francs si l'on tient compte de l'ensemble des actions de santé publique, mais l'affaire de la contamination des transfusés par le virus du sida, qui a récemment profondément ému nos concitoyens, interdit toute satisfaction à cet égard.

L'opinion publique est fondée à se demander comment il est possible que, dans un pays comme le nôtre, fier, à juste titre, des progrès que ses savants ont fait accomplir à la médecine et à la biologie, des performances que permettent de réaliser des équipements et des techniques médicales ultramodernes, certaines personnes puissent être - passez-moi l'expression - littéralement empoisonnées par négligence, par manque de moyens financiers, par sous-estimation du danger.

Je ne vais pas, ici, trancher ce débat, mais il me paraîtrait inadmissible que l'on ne dispose pas, en temps voulu, de réponses convenables à ces questions.

Bien sûr, vous l'avez dit, monsieur le ministre, il faut indemniser les victimes. Mais l'indemnisation - vous l'avez dit aussi, et je le pense avec vous - ne consolera pas du malheur ceux qui ont été si injustement frappés.

Il est aussi absolument indispensable de revoir l'organisation de la transfusion sanguine, de manière non seulement à réaffirmer les grands principes sur lesquels doivent reposer les dons du sang, mais à rendre confiance à nos concitoyens.

En attendant - à mon sens, cela n'a pas été assez souligné aujourd'hui -, il faut aussi que les responsabilités soient totalement établies. La justice doit pouvoir poursuivre totalement et librement son enquête.

Permettez-moi, monsieur le ministre, de vous dire que la responsabilité ne devrait pas s'arrêter aux médecins et fonctionnaires. La responsabilité et l'éventuelle culpabilité doit remonter jusqu'aux politiques responsables. J'ai été très choqué, permettez-moi de le dire, par les paroles de Georgina Dufôix à l'antenne, voilà quelques jours : « Je me sens responsable, je ne me sens pas coupable. » Les médecins et les fonctionnaires ont mal apprécié cette phrase.

Le malaise généralisé des professions de santé doit aussi retenir notre attention.

La manifestation du 17 novembre dernier,...

**M. Paul Souffrin.** Il n'y avait personne !

**M. Henri Collard.** ... par son ampleur, vous a démontré que le mécontentement était profond. Voir défilier ensemble la quasi-totalité des professionnels et des organisations syndicales de la santé doit vous donner à réfléchir.

Il serait trop long de passer en revue les difficultés de chaque catégorie. Aussi me contenterai-je de dire un mot des infirmières et des médecins, en particulier des jeunes médecins.

Les infirmières manifestent régulièrement depuis plusieurs années. Vous avez indiqué, lors du débat à l'Assemblée nationale, monsieur le ministre, que leur salaire net, hors primes, était passé de 6 000 francs, en 1988, à 7 800 francs en 1993. C'est encore peu, si l'on songe à la difficulté du métier qu'elles exercent. La meilleure preuve en est que vous ne parvenez pas, même avec ces salaires, à pourvoir l'ensemble des postes offerts. Le débat, au cours des dernières semaines, a d'ailleurs pris un tour un peu surréaliste : vous proposiez d'augmenter le nombre de postes, et les infirmières, dans la rue, vous répondaient que cela ne réglait pas le problème. Elles ont raison.

Il ne s'agit pas seulement d'argent, monsieur le ministre. Il s'agit aussi de mieux déployer les postes en fonction des besoins et de donner davantage le sentiment à cette catégorie sociale qu'elle est traitée avec la considération que les services qu'elle rend à nos concitoyens méritent.

L'opinion publique, d'ailleurs, ne s'y trompe pas. A l'inverse d'autres catégories sociales, les infirmières jouissent de l'estime générale. Elles méritent mieux que de se faire arroser par les lances des forces de l'ordre !

Les médecins libéraux, les plus jeunes, en particulier - pour éviter toutes ambiguïtés, je précise que j'entends par « libéraux » les médecins installés en cabinet médical en ville -, connaissent des difficultés liées, me semble-t-il, à la trop rapide augmentation de la démographie médicale : en 1960, il y avait 40 000 médecins ; en 1990, on en comptait 160 000 ; en 2000 ou 2005, ils seront 200 000. C'est seulement à partir de 2005 que le nombre des médecins libéraux, avec le *numerus clausus* actuel, devrait se stabiliser.

Il en résulte nécessairement des difficultés. D'abord, sur le niveau des revenus, pour un nombre croissant d'entre eux, du fait, en plus, du blocage du tarif de la consultation, comme l'ont dit certains de nos collègues. Par ailleurs, des centaines de jeunes médecins, actuellement, cherchent des places pour s'installer. Des milliers de jeunes médecins disposent de revenus inférieurs à 10 000 francs par mois, déduction faite des charges d'installation.

Je connais des chirurgiens, c'est-à-dire des jeunes qui ont fait quinze ans d'étude, qui ont été interne puis chef de clinique, qui ont 15 000 à 16 000 francs par mois, aussi bien à l'hôpital qu'en ville. Cela me paraît tout à fait insuffisant, et cela n'améliore pas la qualité de la médecine !

**M. Hubert Martin.** Très juste !

**M. Henri Collard.** Est-ce normal, surtout lorsqu'on sait que des milliers de postes dans les hôpitaux - 3 000 à 4 000, d'après les rapports de nos collègues -, des centaines ou des milliers de postes en P.M.I., des centaines ou des milliers de postes en médecine scolaire ne sont pas pourvus ? Il y a là une incohérence qui ne me paraît pas impossible à corriger.

Les médecins éprouvent également des difficultés quant à la définition de leur profession. Trop souvent, reconnaissons-le, ils sont considérés comme de simples prescripteurs de médicaments, et leur cabinet devient l'antichambre de celui des spécialistes.

Les problèmes de revenu, liés au coût de l'installation, engendrent des phénomènes de surenchère en matière de prescriptions, ce qui débouche immédiatement sur le problème de la croissance des dépenses publiques de santé, dont je veux maintenant parler.

Les dépenses de santé croissent trop vite, dans notre pays, chacun le sait. Il faut honnêtement le reconnaître. Il ne suffit pas d'évoquer le risque de « rationnement des soins » pour éluder ce problème majeur, je vous en donne acte, monsieur le ministre.

Mais, précisément, ce qui a été fait récemment, cela s'appelle du rationnement de soins !

Vous avez réduit le forfait des salles d'opération. (*M. Bruno Durieux, ministre délégué, sourit.*)

Vous souriez, monsieur le ministre délégué, mais c'est sérieux. Vous l'avez fait alors que, dans une clinique privée, une appendicite coûte en général moins cher qu'à l'hôpital ! Vous pouvez le vérifier.

Vous avez réduit le forfait de soins ; vous avez ainsi découragé des centaines, pour ne pas dire des milliers, de chirurgiens privés. C'est une erreur.

Vous avez limité le nombre des actes des radiologues et des biologistes, alors qu'en radiologie - vous le savez - l'investissement représente au moins 80 p. 100 de ce que gagne le jeune radiologue les premières années. Il y a ici un radiologue qui est mieux placé que moi pour dire pendant combien d'années. En limitant leur nombre, vous limitez les investissements et, ce faisant, vous réduisez la qualité de la médecine en ces domaines.

Bien sûr, il y a des raisons qui expliquent la croissance des dépenses de santé. Il faut s'en réjouir, car ce sont parfois aussi de bonnes raisons : le progrès technique, le vieillissement de la population ou encore le développement de moyens nouveaux. Seulement, ces raisons, nous les partageons avec certains de nos voisins européens, qui connaissent, eux, une croissance de ces dépenses bien moindre. Il y a donc des choses à faire.

Prenez le cas de l'Allemagne. La comparaison est particulièrement pertinente puisque ce pays a un système de gestion des dépenses de santé voisin du nôtre. Nous pouvons même dire que nous avons adopté, après la Première Guerre mondiale, un système d'assurance sociale - ce n'était pas encore, à l'époque, la sécurité sociale - inspiré de celui qu'avait fait mettre au point Bismarck en Allemagne à la fin du siècle dernier.

Or, que constate-t-on ? On l'a déjà dit avant moi, les dépenses de santé augmentent en France d'environ 7 p. 100 par an, alors que celles de l'Allemagne augmentent deux fois moins vite, comme celles de l'Europe dans son ensemble.

Si l'on considère l'évolution de la part respective des dépenses de santé dans le produit intérieur brut de ces deux pays, de 1980 à 1990, on obtient les résultats suivants : en France, elle passe de 7,6 p. 100 à 8,7 p. 100 ; en Allemagne, de 7,9 p. 100 à 8,3 p. 100.

La conclusion que l'on peut immédiatement tirer de ces chiffres est évidente : l'Allemagne a réussi un freinage de la croissance de ses dépenses de santé, alors que la France a différé trop longtemps les réformes nécessaires. Cela est si vrai qu'aujourd'hui, de tous les grands pays européens, la France est celui qui connaît le plus fort volume de dépenses de santé par habitant. Et pourtant les Français et les Allemands sont soignés quasiment de la même façon.

La très forte croissance des dépenses de santé dans notre pays a des causes multiples, que je ne vais évidemment pas toutes passer en revue. Je remarquerai simplement qu'un débat fort intéressant concernant les dépenses de médicaments a eu lieu récemment au Sénat, débat dont j'ai retenu que le prix moyen des médicaments, était plutôt inférieur en France à celui des médicaments, européens mais, en revanche, que leur consommation était nettement plus forte. Nous nous trouvons donc à la fois avec des dépenses plus importantes et une industrie pharmaceutique moins stimulée que nos principaux partenaires.

**M. Paul Souffrin.** Les pauvres gens !

**M. Henri Collard.** Cela est totalement incohérent et il convient donc de remédier sans attendre à cette situation qui est dangereuse, non seulement pour la sécurité sociale, mais aussi pour l'industrie pharmaceutique française, moins compétitive que ses concurrentes européennes.

M. Philippe Séguin avait attaqué courageusement ce problème en limitant le remboursement de certains médicaments dits de confort. Il est regrettable, selon moi, que cette politique ait été abandonnée.

J'en viens à ce qui me paraît être le cœur du problème, à savoir l'absence de mécanismes régulateurs de la croissance des dépenses de santé et l'irresponsabilisation de l'ensemble des acteurs du système.

**M. le président.** Monsieur Collard, le temps de parole imparti à votre groupe étant épuisé, je vous prie de conclure.

**M. Henri Collard.** Il me semble, monsieur le président, que je n'ai pas été aussi long que M. Sérusclat !

**M. le président.** M. Sérusclat, seul orateur du groupe socialiste, avait un temps de parole de cinquante-cinq minutes.

Veillez conclure, monsieur Collard.

**M. Henri Collard.** J'en ai presque fini, monsieur le président.

J'espère que les remarques que je viens de faire, tant en mon propre nom qu'au nom du groupe du R.D.E., contribueront à la qualité de nos débats et vous donneront l'occasion, monsieur le ministre, de me répondre sur le fond du problème. (*Applaudissements sur certaines travées du R.D.E., ainsi que sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I. et de l'union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Martin.

**M. Hubert Martin.** Monsieur le président, messieurs les ministres, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, je voudrais évoquer quelques aspects de la politique de santé du Gouvernement et du budget des affaires sociales pour 1992.

Je le dis d'emblée : il s'agit d'un budget laconique pour une politique insipide. Je n'insisterai pas sur la forme ni sur les procédures de travail du Gouvernement qui consistent à distiller les lois sociales sous forme de D.M.O.S., essentiellement, de manière à éviter un débat global au Parlement, sans doute jugé trop périlleux !

Alors que nous discutons du budget des affaires sociales, ma première pensée va aux infirmières. Quelle situation difficile que la leur ! Les handicaps de cette profession, à laquelle on pourrait associer sur ce point les assistantes sociales, sont nombreux et anciens. Je rappellerai au Gouvernement, pour mémoire, qu'un rapport parlementaire rédigé par mes collègues MM. Claude Huriet et Charles Descours les avait, déjà en 1989, parfaitement résumés, à la suite d'un travail auquel j'ai d'ailleurs participé.

Quatre problèmes sont à l'origine du mécontentement des infirmières : les effectifs, nettement insuffisants ; les conditions de travail, bien souvent difficiles ; les rémunérations, peu élevées et particulièrement démotivantes ; le dernier problème, plus psychologique, a trait au rôle même et à la place des personnels infirmiers dans notre système de santé. Ce dernier aspect pose, à mon sens, le problème plus général du rôle de l'hôpital dans la France d'aujourd'hui. Il est clair que celui-ci souffre cruellement d'un manque d'autonomie et de responsabilisation. En effet, de par le système du budget global, il n'est pas possible de différencier les hôpitaux bien gérés des établissements déficitaires.

Cette prime à l'immobilisme n'est, aujourd'hui, plus acceptable. Deux pistes doivent être explorées. Une décentralisation efficace du système hospitalier me paraît, tout d'abord, prioritaire. Cette mesure, que le Gouvernement, je le rappelle, a refusée lors de la discussion de la loi hospitalière, permettrait, en effet, de rapprocher l'hôpital des praticiens et des personnels qui y travaillent aujourd'hui et qui sont déconnectés, se désintéressant de sa bonne administration.

Il est vrai qu'à une certaine époque et dans certains services - c'est tant le médecin que le patient qui parle - il n'y avait pas assez de contacts professionnels entre les chefs de service et les personnels hospitaliers. Cet état de fait est en voie de résolution.

Je viens d'indiquer que je suis un patient et permettez-moi de citer l'exemple concret qui est le mien. Après avoir subi deux graves interventions chirurgicales, à la suite d'un accident de voiture dû au verglas, on m'a implanté une prothèse à la hanche et au genou et j'ai certainement été transfusé. Peut-être suis-je actuellement séropositif sans le savoir ? Il va falloir que je procède aux contrôles nécessaires.

Il faudrait donc développer les mécanismes d'évaluation et de concertation au sein des services. Il me paraît, en effet, essentiel de multiplier, à la manière des cercles de qualité, les séances de formation interne, les discussions hebdomadaires relatives aux complications ou encore les cahiers de protocole. Il est nécessaire de créer une véritable culture d'entreprise au sein de l'hôpital, afin de motiver davantage les personnels hospitaliers autour d'ambitions et de projets communs.

J'évoquerai maintenant le problème de l'assurance maladie. Nous savons tous - plusieurs orateurs l'ont souligné - que les dépenses de santé vont augmenter, en 1992, de 7 p. 100. Dans le même temps, le déficit de la seule branche maladie s'élèvera à 11 milliards de francs en 1991 et atteindra plus de 16 milliards de francs en 1992.

Une approche comparative de ces chiffres montre que notre pays possède l'un des systèmes de protection sociale les plus onéreux du monde. Pourtant, il apparaît tout aussi clairement que les prestations offertes aux malades n'augmentent pas. Elles se dégraderaient même, puisque, par exemple, le taux de remboursement des dépenses de pharmacie, qui s'établissait à 81,5 p. 100 en 1981, n'atteindra plus que 72,8 p. 100 en 1982.

Les dépenses d'hospitalisation publique sont une des causes principales de cet inquiétant dérapage. Le rapport 1991 de la Cour des comptes est, à ce titre, particulièrement explicite.

L'excédent de lits, chiffré à plus de 60 000, coûte, chaque année, plusieurs milliards de francs à l'assurance maladie. Il est, par ailleurs, intéressant de noter que la Cour des comptes critique essentiellement les autorités de tutelle qui « ont notamment approuvé des programmes locaux en contradiction avec la carte sanitaire ». Un renforcement en moyens et en personnels des services extérieurs du ministère s'impose donc. Le projet de budget que vous soumettez à notre examen, messieurs les ministres, messieurs les secrétaires d'Etat, ne s'en fait malheureusement pas l'écho, ou si peu !

Plus généralement, il existe des solutions pour remédier au déficit de l'assurance maladie et de la sécurité sociale.

Le Sénat a souvent discuté de ce sujet, puisqu'il a créé quatre missions d'information - il en a été question tout à l'heure - sur les systèmes de protection sociale à l'étranger, en Grande-Bretagne en 1984, en Suède en 1985, aux Etats-Unis en 1987 et au Canada en 1988.

Les expériences étrangères et le cas français démontrent à l'évidence que, aujourd'hui, les solutions passent par ces deux axes que sont la décentralisation des responsabilités et l'optimisation de la gestion de l'hôpital.

La décentralisation est effectivement nécessaire dans un premier temps, parce que le mythe de l'Etat providence, centralisateur et étouffant, a vécu. Quant à l'amélioration de la gestion, elle s'impose avec l'introduction, dans l'administration de l'hôpital, de méthodes inspirées par les entreprises privées. L'argent existe aujourd'hui dans les caisses de nombreux hôpitaux, mais il est parfois mal employé et géré avec les méthodes archaïques d'un centralisme dépassé.

Au-delà du budget *stricto sensu* que nous examinons aujourd'hui, c'est sur le niveau d'adhésion des Français à la politique du Gouvernement que je m'interroge.

Je crois, pour ma part, que les Français considèrent que le Gouvernement n'a pas de politique cohérente. Il est vrai que, depuis quelques mois, les saupoudrages en tout genre succèdent aux effets d'annonce, mais rien de constructif n'est annoncé. Le Gouvernement subit. Il n'agit pas !

Dès lors, les Français ne se reconnaissent plus dans leurs dirigeants. La « démocratie », disait Kelsen, « c'est la tendance à l'identification des gouvernants et des gouvernés ». Aujourd'hui, les liens sont trop distendus ; la France connaît ce que les politologues appellent une crise de Gouvernement. Je pose la question avec inquiétude et gravité : à quand la crise de régime ?

Alors, ne sachant quelle politique mener, vous prônez le dialogue et la négociation. Soit ! Mais de quel dialogue s'agit-il ? S'agit-il du dialogue des bombes lacrymogènes et des canons à eau que votre collègue du ministère de l'intérieur a réservé récemment aux infirmières ?

Imaginez, mes chers collègues, si cette scandaleuse affaire s'était produite sous un gouvernement de droite. Imaginez les protestations énergiques des bonnes consciences de la gauche moralisatrice, de la « gauche caviar » !

Mais je m'égare sans doute, puisque, comme l'a dit récemment le Président de la République, « il n'y a pas de mouvement généralisé de mécontentement social ». Il est vrai que l'on pourrait parler plus exactement d'un mouvement social de mécontentement généralisé !

Volontairement, je ne parlerai pas aujourd'hui des personnes gravement handicapées. M. Gillibert a fait beaucoup de choses en leur faveur.

Je voudrais surtout insister sur des problèmes auxquels sont confrontées quotidiennement nombre de personnes, dont le handicap, à la suite d'un accident ou dû à l'âge, s'il n'est pas totalement invalidant, rend pénible la marche ou interdit des stations debout prolongées.

Pour cette catégorie de personnes, les actes les plus courants de la vie quotidienne peuvent se transformer en calvaire, quand il s'agit, par exemple, de faire des courses dans certains grands magasins où pas une chaise n'est disponible ou bien encore de stationner dans de trop nombreuses gares où l'on ne peut s'asseoir !

Toutes les mesures prises dans la loi du 13 juillet 1991 destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail ou des installations recevant du public, leur seraient pourtant très utiles. Néanmoins, dans la pratique, il reste encore beaucoup à faire. Je citerai à cet égard trois exemples concrets.

Le premier exemple, que j'évoquais déjà ici même l'année dernière, concerne les parkings, tout spécialement celui de la gare de Metz que je connais bien et qui est immense puisqu'il compte 3 000 places. Voilà quelques années, les personnes occupant indûment un emplacement de stationnement réservé aux handicapés étaient régulièrement verbalisées. Hélas, aujourd'hui, ce n'est plus le cas. En effet, ce parking étant désormais géré par une société semi-publique - dont la S.N.C.F. détient pourtant la majorité des parts - est considéré comme un parking privé, où la police ne peut donc pas verbaliser.

L'article 2 de la loi du 13 juillet 1991 précise : « La voirie publique ou privée ouverte à la circulation publique doit être aménagée pour permettre l'accessibilité des personnes handicapées selon les prescriptions techniques fixées par décret, conformément aux articles L. 131-2 et L. 141-7 du code de la voirie routière. »

Dès lors, ne serait-il pas possible d'envisager, dans les décrets d'application, une procédure qui permettrait à la police, en accord avec les sociétés privées d'exploitation, d'accéder à ces parkings pour contrôler le respect de la réglementation ?

Le second exemple que je citerai concerne l'attribution de la carte « station debout pénible », qui n'est délivrée qu'aux personnes justifiant d'un pourcentage de handicap d'au moins 80 p. 100, ce qui est le cas pour les tétraplégiques, notamment. Une personne que je connais bien - il s'agit d'une employée de la mairie de ma commune - atteinte de la maladie de Lobstein, maladie qui se caractérise par des os dits de verre, c'est-à-dire des os extrêmement fragiles, a été victime d'une méchante fracture du genou qui la fait boiter considérablement. Or, elle ne s'est vu obtenir qu'un pourcentage de 36 p. 100 d'invalidité, alors que, manifestement, la station debout lui est très pénible. De ce fait, elle n'a pas droit aux emplacements réservés, ce qui, selon moi, est un vrai scandale !

Depuis quelques années, le Gouvernement socialiste a donné des instructions pour réviser les cartes « station debout pénible » pour autant attribuées à titre définitif.

J'ai fait partie d'une des commissions pour les mineurs de fer de la région Lorraine. Les nouveaux taux sont souvent réduits de 40 à 50 p. 100. Que valait donc le travail des Cotorep de l'époque ? Les médecins, les représentants des caisses et des syndicats étaient-ils « nuls » ou « vendus » ?

Mon dernier exemple concerne directement l'accessibilité à un lieu recevant le public. Cet exemple, cité récemment par les journaux, est assez révélateur, c'est celui du pont du Gard.

Le conseil général du Gard projette de protéger le pont contre les dégradations dues à l'afflux des touristes en période estivale. Ce projet consiste simplement à reporter de 800 mètres les parkings actuels, qui sont situés trop près du pont.

Le 24 octobre dernier, un seul point de ce projet restait en suspens, il concernait le déplacement des personnes handicapées sur ces 800 mètres qu'il sera désormais obligatoire de parcourir à pied pour accéder au site.

Mon propos vise à souligner que toutes les mesures prises en faveur de l'aide aux personnes handicapées ne sont pas marginales, comme on pourrait le penser, mais qu'elles nous concernent tous. Nous sommes tous appelés à vieillir et personne, hélas ! n'est à l'abri d'un accident.

Je ne voudrais, malgré tout, pas conclure sans évoquer la revalorisation insuffisante de l'allocation aux adultes handicapés et de l'allocation compensatrice, revalorisation qui date du mois de juillet dernier.

L'augmentation de 0,8 p. 100, alors que le Smic était majoré de 2,3 p. 100 ne correspond absolument pas à ce que les personnes handicapées sont en droit d'attendre de la solidarité nationale. Le retard par rapport à l'évolution des salaires, notamment du Smic, s'accroît.

Ainsi, l'allocation aux adultes handicapés, qui représentait 63,5 p. 100 du salaire minimum en 1982, n'en atteint plus aujourd'hui que 54,4 p. 100. De même, l'allocation compensatrice est passée de 83,9 p. 100 à 72,7 p. 100 du Smic pendant cette même période.

Il semblerait juste qu'un rattrapage soit prévu dans la loi de finances pour 1992, afin que cette catégorie sociale particulièrement vulnérable sur le plan économique ne soit pas pénalisée par la politique de rigueur du Gouvernement.

Voilà trois jours, j'ai vu un homme effondré par votre manque de sens social ; il vous avait pourtant fait confiance !

Vous prétendiez que ceux - sinon tous, du moins certains - qui appartenaient à ce que vous appelez d'une façon quelque peu méprisante « la droite », étaient à la solde du capital et ne manifestaient aucun intérêt pour les déshérités de ce monde. C'est vous, je crois, qui avez perdu votre capital dans cette partie de la population.

Par conséquent, le groupe de l'U.R.E.I., au nom duquel je m'exprime, ne peut pas voter votre projet de budget. (*Applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** La parole est à M. Cantegrit.

**M. Jean-Pierre Cantegrit.** Monsieur le président, messieurs les ministres, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, l'examen du projet de budget du ministre des affaires sociales me donne chaque année l'opportunité de faire le point sur l'évolution de la protection sociale de nos presque un million et demi de compatriotes qui se sont établis à l'étranger.

Cette couverture sociale s'est forgée pas à pas depuis 1965, avec l'attention et l'appui de vos prédécesseurs. Je pense en particulier à Mme Veil, à MM. Barrot, Bérégovoy et Evin, qui ont su prendre part de façon significative à ces avancées sociales, et dépasser les clivages politiques pour mettre en place une législation spécifique adaptée aux problèmes que rencontrent les expatriés.

Je dois d'ailleurs préciser que, dans ce domaine, la plus grande partie des décisions du conseil d'administration de la caisse des Français de l'étranger, que j'ai l'honneur de présider, sont prises à l'unanimité ; tant les clivages sont peu de mise lorsqu'il s'agit d'assurer à nos compatriotes une couverture sociale française de source étatique.

Les problèmes de la protection sociale intéressent non seulement les Français établis à l'étranger à titre individuel, mais également les sociétés exportatrices, c'est-à-dire, plus largement, notre commerce extérieur, notre présence et notre rayonnement dans le monde.

Il est important que cet esprit de concertation continue à prévaloir dans nos travaux, et que vous prêtiez la même attention que vos prédécesseurs à la couverture sociale des Français de l'étranger.

Pour mieux situer les choses, permettez-moi de vous citer les grandes étapes de la législation sociale en place pour les Français de l'étranger.

Le premier texte est la loi de notre regretté collègue Armengaud, la loi du 10 juillet 1965, qui a permis à nos compatriotes de s'assurer une retraite française. Puis, les lois du 31 décembre 1976 et du 27 juin 1980 ont donné à nos compatriotes la possibilité de se prémunir contre les risques maladie et accident du travail en se rattachant à notre sécurité sociale. Enfin, la loi du 13 juillet 1984 représente une étape décisive de cet édifice, puisqu'elle a généralisé l'accès des assurances volontaires à tous les expatriés et doté la caisse des Français de l'étranger d'une autonomie propre.

D'autres mesures de justice sociale sont venues étayer le potentiel de la caisse des Français de l'étranger. Je pense, par exemple, à la création d'une troisième catégorie de cotisants pour les Français dont les ressources sont inférieures aux deux tiers du plafond de la sécurité sociale, à l'allègement du coût de l'assurance maladie pour les étudiants, ou encore à l'alignement sur le régime général de la durée de versement des indemnités journalières dues en cas d'arrêt maladie.

Enfin, parallèlement, divers textes ont étendu le bénéfice de certaines règles métropolitaines aux expatriés : allocation chômage et allocation veuvage.

Tout cela, monsieur le ministre, représente l'acquis, c'est déjà presque le passé. Voyons où nous en sommes dans le présent. Voyons ce que sera l'avenir.

Le présent, c'est bien entendu, en premier lieu, la caisse des Français de l'étranger. Jusqu'à maintenant, nous n'avons qu'à nous féliciter de son fonctionnement. Elle est en fait un outil performant à la disposition aussi bien des expatriés individuels que de grandes entreprises exportatrices. Je nommerai, à titre d'exemple, Air France, le groupe Accor, l'A.F.P., la B.N.P., la Société générale, Total, Bouygues, Spie-Batignolles ou encore la Lyonnaise des eaux.

Le nombre des adhésions est en augmentation constante. A ce jour, nous avons près de 41 000 assurés, soit une augmentation de 7 p. 100 par rapport à l'an dernier. Ce chiffre est remarquable car, je vous le rappelle, le nombre des expatriés tend à baisser sensiblement : 1 350 000 au 1<sup>er</sup> janvier 1991 contre 1 400 000 environ au 1<sup>er</sup> janvier 1990.

Autre fait remarquable : la bonne santé financière de cette caisse depuis sa création. Cela nous a permis de faire un certain nombre d'efforts de justice sociale et de baisser certaines cotisations. Toutefois, nous ne pourrions pas aller beaucoup plus loin car nous ne devons pas oublier que la caisse des Français de l'étranger est soumise à la rude concurrence des compagnies privées d'assurances. Or, il est quelquefois difficile pour une caisse autonome d'assurances volontaires de résister à cette concurrence si elle ne dispose pas de la souplesse nécessaire pour répondre aux demandes spécifiques posées par l'expatriation.

Permettez-moi d'insister sur ce point, monsieur le ministre, car, s'il est bon que nos autorités de tutelle - je veux parler de votre ministère - soient vigilantes, elles ne doivent pas être trop rigoristes. En effet, sans possibilité d'adaptation aux réalités vécues par les Français de l'étranger, il nous sera très difficile de poursuivre notre action.

Quelques problèmes sont actuellement en suspens. Leur résolution dans un avenir proche serait un marque de votre bonne volonté et de l'attention que vous portez à la situation de nos compatriotes établis hors de France.

Le premier problème concerne la baisse du taux de la cotisation accident du travail qui a été proposée, il y a près d'un an, par le conseil d'administration de la caisse. Malgré les assurances qui avaient été données, cette diminution, qui permettrait de faire passer le taux de cotisation de 1,5 p. 100 à 1,25 p. 100, n'a toujours pas été décidée par les autorités de tutelle.

C'est une mesure très attendue, tant par les entreprises, qui sont toujours soucieuses d'alléger leurs charges que par les expatriés salariés individuels. Rien ne s'oppose à cette baisse, qui est rendue possible par les effectifs croissants des cotisants et par la gestion du risque accident du travail, qui est excédentaire. Alors, monsieur le ministre, pourquoi retarder la parution du décret d'application ?

Nous attendons également l'alignement sur le régime métropolitain des modalités de versement des rentes accidents du travail. A plusieurs reprises, j'ai proposé la modification de l'article R. 762-2 du code de la sécurité sociale. Mais la procédure du vote bloqué a empêché la discussion de mon amendement l'année dernière. Dès la venue devant le Sénat du prochain texte portant D.M.O.S., je déposerai un amendement similaire, et je souhaite que vous souteniez cette mesure qui sera un argument supplémentaire pour la caisse des Français de l'étranger.

Il serait bon également que votre ministère publie rapidement, ainsi que cela s'est fait les années précédentes, l'arrêté portant l'autorisation annuelle de notre budget d'action sanitaire et sociale, qui est constitué, je vous le rappelle, par un prélèvement de 0,4 p. 100 sur les cotisations encaissées par la caisse des Français de l'étranger.

Ce prélèvement nous permet d'apporter des aides très appréciées par nos assurés. Ces aides ne cessant de s'accroître, il est particulièrement important que son montant ne soit pas amputé. Le conseil d'administration qui se réunira prochainement sera très vigilant sur ce point.

Un autre sujet sur lequel le conseil d'administration va se pencher lors de sa prochaine réunion concerne les médicaments remboursés par la caisse des Français de l'étranger.

Dans cette matière, la caisse suit la réglementation métropolitaine. Mais, récemment, de nombreux assurés se sont étonnés et nous ont fait grief du refus de remboursement de médicaments antipaludéens. Pour les Français expatriés en Afrique et en Asie, il est indispensable de se protéger de façon constante contre le paludisme s'ils ne veulent pas être contraints de suivre plus tard des traitements coûteux, pour eux-mêmes et pour la sécurité sociale, afin de soigner leurs crises de paludisme.

C'est l'exemple type de la souplesse dont vous devez faire preuve à l'égard de la caisse des Français de l'étranger en autorisant le remboursement des médicaments de ce type. Nos compatriotes ne comprendraient pas que la caisse de sécurité sociale qui leur est spécifiquement dévolue ne rembourse pas les médicaments que nécessite leur expatriation.

Enfin, il est indispensable que cette caisse d'assurance volontaire puisse continuer à répondre à l'attente de ses assurés. La qualité et la rapidité de ses services sont parmi ses atouts majeurs.

L'installation d'un nouveau siège social, toujours situé à Rubelles, mais désormais indépendant de la caisse primaire de Melun permettra d'assurer un service encore plus performant. Il sera toutefois nécessaire de créer dès cette année des emplois nouveaux afin de tenir compte de l'accroissement du volume des tâches engendrées par la progression constante du nombre des assurés.

Le présent, c'est également le système de retraite des Français de l'étranger. Bien qu'expatriés, nos compatriotes sont très attachés à se constituer une retraite de source française. La loi « Armengaud » leur a donné cette possibilité dont ils profitent largement soit en cotisant volontairement à l'assurance vieillesse, soit en rachetant des trimestres de cotisations.

Bien que ce système soit bien rodé, fonctionnant depuis plus de vingt-cinq ans, il suscite des difficultés et des injustices, les difficultés concernant aussi bien les cotisations que le versement des pensions.

S'agissant des cotisations, plusieurs problèmes se posent : celui du coût élevé de l'assurance vieillesse, joint à l'impossibilité pour les expatriés de cotiser dans la quatrième catégorie, réservée aux seuls jeunes de moins de vingt-deux ans ; celui des rachats, ouverts par les décrets du 9 mai 1988 et du 21 décembre 1989, car, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1992, les conditions financières seront plus onéreuses et donc moins intéressantes pour nos compatriotes.

Toutefois, les textes sont très imprécis et je souhaiterais, monsieur le ministre, que vous m'apportiez rapidement quelques précisions sur ce point.

Enfin, se pose le problème des doubles cotisations que nos compatriotes sont dans l'obligation de payer lorsqu'ils résident dans des pays avec lesquels la France a conclu des accords bilatéraux de sécurité sociale. Je pense, en particulier, à la convention passée entre la France et les Etats-Unis, qui porte uniquement sur les régimes invalidité et vieillesse et qui est contestée par l'ensemble des Français vivant aux Etats-Unis et des entreprises qui les y emploient...

**M. Jacques Habert.** Très juste !

**M. Jean-Pierre Cantegrit.** ... car l'accord ne prévoit pas d'exemption d'affiliation au régime vieillesse américain pour les Français désireux de rester couverts par le régime vieillesse français.

En matière de prestations, les difficultés tendent à se résorber, mais deux mesures paraissent choquantes à nos compatriotes résidant à l'étranger : le prélèvement obligatoire de 1,4 p. 100 qui est effectué sur leur pension de base et celui de 2 p. 100, sur leurs retraites complémentaires. S'y ajoute l'obligation qui leur est faite, lorsqu'ils vivent dans des pays ayant conclu une convention avec la France, de déposer leur demande de pension auprès des services administratifs de leur pays de résidence.

Que ce soit en Afrique ou au Canada, par exemple, les cas de dysfonctionnement se multiplient : les dossiers sont transmis en France avec retard, ou mal orientés, parfois même perdus. Dans quelques cas particuliers, pour ce qui concerne la Côte-d'Ivoire notamment, la caisse nationale d'assurance vieillesse a été autorisée à recevoir directement les demandes, notamment lorsque les futurs pensionnés n'ont



jamais cotisé dans les pays où ils résident. Ne pourrait-on généraliser cette procédure et accepter que les demandes de liquidation de pensions soient déposées directement en France ?

Ce sujet m'amène à me poser, plus largement, la question de l'utilité et du bien-fondé de certaines conventions bilatérales de sécurité sociale. Nous nous apercevons de plus en plus, au contact des Français expatriés, qu'elles posent plus de problèmes qu'elles n'en résolvent, du fait soit de leur non-application par nos partenaires, soit de la trop rigide application qui en est faite. Que ce soit au Maghreb ou en Afrique noire, aucun pays ne respecte plus les termes des accords passés.

Les caisses africaines sont en cessation de paiement : en conséquence, les Français d'Afrique ne reçoivent plus ni pensions, ni rentes d'invalidité, ni même remboursements médicaux depuis plus d'un an.

Quel est l'intérêt de telles conventions si leur application est unilatérale ? Car la France, elle, assure ses obligations à l'égard des étrangers qui travaillent dans notre pays. Devons-nous poursuivre cette politique et négocier d'autres accords similaires ? Je souhaite que vous m'indiquiez, monsieur le ministre, quelles mesures seront prises dans l'immédiat pour obliger nos partenaires à respecter leurs engagements et pour pallier leur carence, de façon que nos compatriotes ne soient pas lésés.

**M. Jacques Habert.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Cantegrit.** Vous le voyez, messieurs les ministres, nous ne nous contentons pas de décrire le présent et, déjà, nous réfléchissons aux perspectives d'avenir de la protection sociale des Français établis hors de France. Plusieurs propositions me tiennent à cœur et, dès à présent, je prends rang en vue de la constitution d'un groupe d'étude qui examinera ces propositions.

L'expatriation des Français évolue ; nous devons tenir compte de ce changement. Aujourd'hui, les hommes et les familles qui s'installent à l'étranger pour exporter nos produits et nos connaissances y séjournent plusieurs années avant de revenir en France. Ils tiennent donc à que le système de couverture sociale auquel ils ont droit reste, en permanence, lié avec le régime métropolitain. Nous devons faire en sorte de nous adapter à cette exigence légitime. L'un des premiers sujets sur lesquels le conseil d'administration de notre caisse sera amené à réfléchir porte sur les liens entre la Caisse des Français de l'étranger et les Français expatriés dans la Communauté économique européenne.

La mise en place des règles de coordination des législations sociales européennes pose, en effet, un problème de champ d'application à notre caisse : le niveau de protection sociale n'est pas le même dans les douze pays de la Communauté, vous le savez, monsieur le ministre. Les Français qui se déplacent vers ces pays préfèrent donc, pour la plupart, continuer à être couverts par la France, c'est-à-dire par la Caisse des Français de l'étranger, tout comme les autres expatriés. Or, si la législation devait être appliquée à la lettre, avec rigidité, la Caisse des Français de l'étranger ne pourrait plus assurer les Français de la Communauté économique européenne.

Cette situation aurait des conséquences très négatives sur la gestion de notre caisse et serait, en outre, très mal accueillie à la fois par les entreprises, qui souhaitent avoir un interlocuteur unique en matière de protection sociale, et par les assurés individuels. Une solution doit donc être trouvée, permettant de satisfaire les demandes de nos compatriotes dans le respect des règles communautaires.

Nous devons également nous interroger sur le système actuel de retraite des Français de l'étranger. J'ai dit un mot, précédemment, des problèmes qui se posent à cet égard. En fait, la loi du 10 juillet 1965, qui a constitué un grand pas pour nos compatriotes expatriés, n'est plus adaptée aux réalités actuelles. Le coût élevé des cotisations vieillesse dissuade le plus souvent nos compatriotes de se constituer une retraite française, les salaires locaux étant souvent peu élevés.

D'autre part, les pensionnés français résidant à l'étranger ne comprennent pas pourquoi ils subissent un double prélèvement de la sécurité sociale française : le premier, qui est effectué directement à la base, concerne l'ensemble des retraites françaises et est assimilable à une imposition, a été

institué par la loi du 30 juin 1980 ; le second représente, en fait, la cotisation volontaire à l'assurance maladie de la caisse des Français de l'étranger, qui leur permet d'être couverts à l'étranger. Cette situation les pénalise d'autant plus que la caisse prend en charge les soins reçus en France pendant les séjours inférieurs à six mois.

Pourquoi ne pas envisager la création d'un système autonome de retraite ? La loi de 1976 a créé le régime des expatriés ; celle de 1984 a créé la Caisse des Français de l'étranger. Les faits démontrent que ce système fonctionne bien et donne entière satisfaction. Allons plus loin et poursuivons notre réflexion : ne pourrait-on appliquer ce principe aux retraites et mettre en place un mécanisme de gestion autonome rattaché à la caisse des Français de l'étranger ? Nul doute qu'une semblable évolution répondrait à l'attente des expatriés.

Le dernier point sur lequel une solution équitable doit être trouvée rapidement concerne les allocations familiales. Il n'est plus admissible que les familles françaises expatriées en soient privées. En effet, elles subissent, de ce fait, une double sanction financière, en ne recevant aucune aide de l'Etat français et en faisant face à un surcroît de charges pour élever leurs enfants à l'étranger.

Des solutions sont possibles et - même si elles ne portent pas le nom d'« allocations familiales » afin de ne pas déroger à des accords de réciprocité, ce que nous comprenons tout à fait - des aides pourraient être accordées pour la rentrée scolaire, la garde des enfants, leur éducation. Des conditions strictes pourraient être définies et entourer leur attribution, dont les services sociaux vérifieraient l'application.

Cette proposition n'a reçu aucun écho de la part des pouvoirs publics. C'est dommage, car nos compatriotes seraient très sensibles à un geste dans ce sens. Vous le voyez, messieurs les ministres, il s'agit de suggestions importantes, que nous devons étudier de façon approfondie en vue de poursuivre notre progression.

Je ne voudrais pas conclure cette intervention sans évoquer le problème de la couverture des plus démunis, de ceux qui reçoivent une aide du fonds d'assistance du ministère des affaires étrangères. C'est, je le sais, un sujet qui concerne plutôt votre collègue M. Roland Dumas, mais il me tient à cœur. Vous devez savoir que, si les allocations qu'ils reçoivent, leur permettent de survivre dans leur pays de résidence, ils ne bénéficient pas de la sécurité sociale, alors qu'ils y auraient naturellement droit s'ils vivaient en France.

L'Etat français doit faire son devoir à l'égard de tous les Français : pourquoi ne pas faire un parallèle avec les bénéficiaires du minimum vieillesse ou du R.M.I., qui, eux, sont exonérés du paiement de la cotisation d'assurance maladie.

Si nous n'avons pas à rougir du bilan des actions menées au cours des années passées, il subsiste toutefois des lacunes importantes qui doivent être comblées rapidement et des problèmes auxquels des solutions concrètes doivent être apportés d'urgence.

Je conclurai, messieurs les ministres, en vous disant - ne voyez là aucune volonté polémique, aucune intention malveillante de ma part - que les Français de l'étranger et leurs représentants ne pourront admettre longtemps que les étrangers qui résident en France aient une couverture sociale plus complète que celle de certains Français qui vivent à l'étranger. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

**M. Jean Chérioux.** Monsieur le président, messieurs les ministres, messieurs les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, le projet de budget du ministère des affaires sociales et de l'intégration qui nous est soumis aujourd'hui est certainement le plus mauvais budget que nous ayons eu à examiner depuis que ce Gouvernement est en place. Cela est vrai non seulement parce que les crédits prévus vont se révéler insuffisants - leur augmentation, ainsi que l'a indiqué notre rapporteur spécial, atteint à peine 1 p. 100 - mais encore parce que l'on constate aujourd'hui l'incapacité de l'Etat à faire face à ses tâches traditionnelles.

Seuls les crédits consacrés au R.M.I., inscrits au budget des charges communes, connaissent une forte augmentation : elle est d'environ 44 p. 100.

Ce chiffre est d'ailleurs inquiétant. Il témoigne de l'augmentation du nombre des bénéficiaires et donc de la lente mais sûre dégradation de la situation économique et sociale. N'avons-nous pas appris aujourd'hui qu'il y avait maintenant 2 800 000 chômeurs ? Peut-être devons-nous, hélas ! en dénombrer bientôt 3 millions !

De plus, s'agissant d'une allocation différentielle, l'augmentation de l'allocation moyenne atteste l'appauvrissement continu des bénéficiaires du R.M.I.

A l'heure actuelle, le Gouvernement, par son action, se contente de maintenir juste au-dessus du niveau de misère une frange de la population qui va croissant, autant de personnes que l'on installe en permanence dans une situation d'assisté. Malheureusement, en effet, ainsi que le constate le Centre d'étude des revenus et des coûts, moins d'un bénéficiaire du R.M.I. sur deux a des chances de retrouver un emploi.

Je n'insisterai pas sur l'analyse du projet de budget en lui-même, nos excellents rapporteurs ayant parfaitement dénoncé ses faiblesses et ses insuffisances. Je me contenterai de faire quelques remarques sur la politique sanitaire et sociale que vous conduisez, monsieur le ministre.

Tout d'abord, la politique familiale n'est pas à la mesure des besoins des familles. Alors que le chômage augmente et que se développent les emplois précaires, les familles ont à supporter des dépenses incompressibles, auxquelles, bien souvent, elles ne peuvent faire face, et, dans le même temps, le pouvoir d'achat des prestations familiales ne cesse de diminuer, ainsi que le souligne le récent rapport du Conseil économique et social qui a été établi par M. Hubert Brin.

Bien plus, au début du mois de septembre 1991, monsieur le ministre des affaires sociales et de l'intégration, responsable de la tutelle des caisses nationales de sécurité sociale, vous avez décidé d'amputer de 3 millions de francs la dotation prélevée sur le fonds d'action sociale de la caisse nationale d'assurance maladie pour le financement des interventions des aides à domicile, travailleuses familiales et aides ménagères relevant de la branche maladie.

Cette décision, qui intervient neuf mois après le début de l'exercice, ramène à 2,2 p. 100 le taux de progression des crédits de 1991, qui avait été initialement établi à 3,3 p. 100. Or, cela va de soi, la caisse d'allocations familiales, qui assure, pour le compte de la C.N.A.M., la répartition des crédits entre les différentes associations gestionnaires, en début d'année, a retenu ce taux de 3,3 p. 100. Par conséquent, elle se trouve aujourd'hui, comme les associations, dans une situation critique, qui va se traduire par une réduction des heures d'intervention auprès des familles et, peut-être, par la mise en chômage partiel de certains salariés de ces associations.

A cela s'ajoute le problème très grave du transfert de l'excédent de la branche famille aux autres branches déficitaires de la sécurité sociale. Ces excédents s'élèveront à 5,9 milliards en 1991. Ces sommes devraient être utilisées en faveur des familles, notamment les plus démunies d'entre elles. Plus généralement, il serait temps - et je ne cesse de le rappeler chaque année - de mettre en œuvre une véritable politique familiale, dont dépend, en partie, l'évolution démographique de notre pays. Il serait également temps de rationaliser et de simplifier le nombre des prestations qui existent aujourd'hui, ainsi que le préconise le rapport que je viens de mentionner.

En ce qui concerne les dépenses de santé, nul ne conteste la nécessité d'en assurer une meilleure maîtrise, notamment par l'évaluation. Mais ce sont les moyens employés qui sont contestables. Aussi bien pour les cliniques privées que pour les biologistes, aussi bien pour les pharmaciens que pour les médecins, jusqu'à présent, vous n'avez imposé qu'une seule chose : l'enveloppe globale.

Une meilleure maîtrise des dépenses de santé ne doit pas aboutir à un rationnement, vous l'avez d'ailleurs dit vous-même, monsieur le ministre. Il ne faudrait pas, par exemple, que, bientôt, un médecin, pour des raisons économiques, hésite à prescrire un traitement indispensable à un malade. Vous ne le souhaitez sans doute pas, monsieur le ministre, mais c'est tout de même ce qui risque d'arriver.

En effet, il faut agir non seulement sur l'offre, comme vous le faites actuellement, mais aussi sur la demande.

Bien entendu, il n'est pas question de créer un système de santé à deux vitesses, et les moins favorisés doivent pouvoir continuer à avoir accès à tous les soins, même les plus

sophistiqués, tout en bénéficiant de la gratuité totale. Mais - cela a été suffisamment souligné au cours du débat - nous sommes un des pays d'Europe où la progression des dépenses de santé est la plus grande.

Il va falloir clairement expliquer aux Français que la santé a un coût, que le gouffre des dépenses de santé ne peut s'agrandir chaque année, que tous les pays européens ont pris des mesures destinées à freiner ces dépenses.

Il devient indispensable de changer les comportements. Il faut faire de la pédagogie, comme le dit M. Sérusclat. Mais la meilleure des pédagogies est celle qui tient compte de la psychologie des personnes. En l'occurrence, la meilleure psychologie consiste à faire appel à l'intérêt des personnes, et vous le savez très bien. Il faut donc changer les comportements par la pédagogie, quitte à braver une certaine impopularité.

Les fondateurs de la sécurité sociale avaient bien conscience de la nécessité de responsabiliser les Français en tant que consommateurs de dépenses de santé puisqu'ils avaient instauré le ticket modérateur. Il faudra peut-être songer à agir dans ce sens, même si, comme vous l'avez indiqué tout à l'heure, monsieur le ministre délégué, vous ne le souhaitez pas.

En tout cas, les professionnels de santé ne sauraient être désignés, ainsi que vous le faites trop souvent, comme les boucs émissaires de tous les maux.

Je suis choqué, monsieur le ministre, que, à l'occasion de la manifestation du 17 novembre dernier - cette « petite » manifestation qui, selon M. Sérusclat, n'a pas du tout réussi ; d'ailleurs il le sait bien puisqu'il n'y participait pas - vous ayez déclaré - et je reprends les propos tels qu'ils ont été rapportés par l'agence France-press - qu'il s'agissait d'un « agglomérat de gens unis sur rien ». Il suffisait d'être présent pour se rendre compte que ce n'était pas exact.

**M. Franck Sérusclat.** Vous y étiez ?

**M. Jean Chérioux.** Oui, monsieur Sérusclat, j'y étais ! Je peux donc en parler en meilleure connaissance de cause que vous.

**M. Franck Sérusclat.** Je ne vous ai pas vu à la télévision !

**M. Jean Chérioux.** Je suis allé d'un bout à l'autre du parcours !

Croyez-vous, monsieur le ministre, que les infirmières des hôpitaux, en nombre insuffisant pour accomplir leur tâche et qui supportent les surcharges de travail et les responsabilités que l'on sait pour un salaire plus que médiocre, vous le reconnaissez vous-même, fassent partie d'un « agglomérat » qui manifeste sans raison ? Croyez-vous que les médecins hospitaliers qui, après dix ans d'études, ont un salaire de 15 000 francs manifestent indûment dans les rues ?

Une telle réflexion de la part du ministre de tutelle de ces personnels me surprend. L'ensemble des personnels de santé, des assurés sociaux, des responsables publics qui manifestaient ce dimanche 17 novembre voulaient témoigner de leur désarroi et aussi, ne l'oublions pas et ne le perdons pas de vue, de leur attachement à notre système de santé.

La situation de la sécurité sociale est déjà inquiétante, mais elle va s'aggraver puisque le nombre des cotisants diminue en raison de l'augmentation du chômage et on a indiqué ce que représenterait en perte de cotisations 100 000 chômeurs supplémentaires. Le déficit prévu est me semble-t-il, selon les chiffres donnés par M. le rapporteur spécial, compris entre 27 milliards et 30 milliards de francs. De surcroît, la situation de trésorerie de la sécurité sociale est tout à fait alarmante puisque la durée des avances consenties par la Caisse des dépôts et consignations est passée de quatre-vingt jours à deux cent trente jours et, surtout, il a fallu faire appel au Trésor lui-même qui a consenti une avance de 9 milliards de francs.

Particulièrement en ce qui concerne les dépenses de santé, plutôt que de multiplier les mesures imposées et les plans de réduction des dépenses - je l'ai dit l'année dernière au cours de la discussion budgétaire et je le répète - il faut avoir le courage de prendre certaines décisions radicales et, notamment, comme cela a été dit à cette tribune, celle de supprimer les lits excédentaires - ils seraient de l'ordre de 50 000 à

60 000 d'après le rapport de la Cour des comptes qui a été évoqué tout à l'heure - en particulier dans les hôpitaux psychiatriques, ou de les convertir, notamment en lits de long séjour.

Trop souvent, parce que le nombre des sections de cure médicale est insuffisant dans les maisons de retraite, les personnes âgées sont accueillies dans des établissements de long et moyen séjours ou dans les hôpitaux psychiatriques dans lesquels, à l'évidence, vous le savez mieux que moi, le coût de l'hébergement est extrêmement lourd pour la sécurité sociale. Cette situation n'est pas admissible, tant au regard des problèmes que connaît la sécurité sociale que vis-à-vis des personnes âgées. En effet, ce n'est certainement pas dans ces derniers établissements qu'elles reçoivent les soins les plus adaptés à leur situation.

En outre, pour éviter le plus possible les placements, il est indispensable de développer les aides à domicile en faveur des personnes âgées et d'aider les familles qui ont de telles personnes à leur charge. Je dois d'ailleurs reconnaître que vous avez augmenté les avantages fiscaux aux familles qui accueillent une personne âgée. Je vous en félicite mais, reconnaissez-le, vous avez suivi le gouvernement qui vous a précédé de 1986 à 1988.

Pour mener à bien une politique de maintien à domicile, vous le savez, les associations jouent un rôle considérable. Or je constate que, contrairement aux positions officielles que vous avez prises, certaines associations, notamment les associations mandataires qui accomplissent les démarches administratives que les personnes âgées ne sont pas en mesure de faire, sont actuellement inquiétées par des contrôles de l'U.R.S.S.A.F. Cet organisme leur réclame la partie des charges patronales dont les personnes âgées sont exonérées en application de la loi du 27 janvier 1987.

Ayant été alerté par des associations de mon arrondissement, je vous ai d'ailleurs posé, à ce propos, en septembre dernier, une question écrite, monsieur Cathala. A ce jour, vous n'avez toujours pas répondu.

Plus généralement, la prise en charge des personnes âgées dépendantes va constituer - ce point a également été évoqué - un problème crucial dans les années à venir. L'année dernière, le Sénat a examiné et adopté une proposition de loi créant une allocation de dépendance pour les personnes atteintes de sénescence. Un grand débat sur ce thème devait avoir lieu cette année. Il nous a été précisé, en commission des affaires sociales, que ce débat était repoussé et qu'un projet de loi serait soumis au Parlement en 1992. J'espère, monsieur le ministre, que rien n'empêchera, cette fois-ci, l'examen d'un projet de loi qui est absolument indispensable.

La législation actuelle est, en effet, totalement inadaptée puisque, faute de texte spécifique, les Cotorep considèrent abusivement la sénilité comme un handicap, ce qui constitue un détournement de la loi de 1975 et inquiète, à juste titre, les associations de handicapés et, vous le savez fort bien, les dirigeants des départements qui voient s'accroître considérablement leurs dépenses d'aide sociale.

Le problème de la grande dépendance n'est pas le seul à nécessiter une discussion approfondie. Un grand débat est également nécessaire si l'on veut régler le problème de l'avenir des différents régimes de retraite, qui, à juste titre, inquiète les Français. C'est d'ailleurs ce que nous avons demandé lors de l'examen du vote de la contribution sociale généralisée et c'est ce que nous demandons à nouveau aujourd'hui.

M. le Président de la République déclarait en 1988 que le problème des retraites ne se poserait pas avant 2005, mais que le Gouvernement devait cependant se préoccuper de leur financement au cours des prochaines années. Cela fait trois ans. Nous sommes en 1991, rien de sérieux n'a été accompli, sauf le livre blanc sur les retraites, mais ce n'est jamais qu'un catalogue, si ce n'est l'instauration de ce « nouvel impôt sur l'impôt » qu'est la C.S.G. Nous en avons débattu dans cette enceinte voilà quelques mois.

Or certains choix doivent être faits rapidement si nous voulons que les mesures prises, dont la mise en œuvre sera progressive puissent donner leur plein effet en 2005 ou 2010. Je pense, en particulier, à la capitalisation dont les effets demandent au moins une vingtaine d'années pour se produire et qui viendrait compléter le système actuel de répartition, lequel doit en tout état de cause être sauvegardé.

A l'évidence, il n'est pas question de remettre en cause le système de répartition, auquel nous sommes tous attachés. Mais, à un moment, il sera peut-être nécessaire d'ajouter le petit complément qui permettra, en 2005 ou en 2010, de maintenir le pouvoir d'achat des retraités.

On ne peut prétendre à la fois maintenir l'âge de la retraite à soixante ans et la période de cotisation à trente-sept ans et demi tout en maintenant le pouvoir d'achat des retraités. Cela est absolument impossible.

Promettre la retraite à taux plein à soixante ans est un leurre, ou plus exactement un de ces nombreux mythes socialistes qui ne résistent pas à l'épreuve des faits.

Enfin, je voudrais dire quelques mots de la politique menée en faveur des handicapés. Je ne nie pas l'effort envisagé pour créer des places en C.A.T. et en maisons d'accueil spécialisées. Il en a été beaucoup question et on a évoqué des chiffres qui sont élogieux pour vous, monsieur le secrétaire d'Etat. Mais cela ne se traduit guère par des réalisations concrètes, si j'en juge par ce qui se passe à Paris. Dois-je en conclure que la collectivité parisienne n'est guère favorisée ou que l'ambitieux programme quadriennal engagé connaît des difficultés dans sa réalisation? J'espère que, tout à l'heure, vous pourrez me donner des précisions sur ce point, monsieur le secrétaire d'Etat.

Plus généralement, la situation financière des handicapés est préoccupante: le pouvoir d'achat de l'allocation aux adultes handicapés, indexée sur la retraite du régime général ne cesse de se détériorer et la substitution, opérée par l'article 84, d'un avantage vieillesse à cette allocation, à partir de soixante ans, va accroître encore les difficultés financières des personnes handicapées. Je tenais à le souligner.

Monsieur le ministre, les problèmes qui se posent en matière sanitaire et sociale sont nombreux. Vous le savez, hélas! mieux que quiconque. Je crains qu'ils ne s'aggravent et je ne crois pas que ce budget permettra de les résoudre.

Aussi, les membres du groupe du R.P.R. et moi-même voterons contre l'ensemble du budget des affaires sociales et de l'intégration, suivant les conclusions de MM. Charles Desours, Louis Boyer et Jacques Oudin.

Bien entendu, nous ne mésestimons pas la qualité de certaines mesures ponctuelles contenues dans votre projet de budget, comme les rapporteurs l'ont d'ailleurs souligné. Mais votre politique sociale ne peut être bonne parce que vous êtes, en quelque sorte, enfermé dans l'action d'ensemble d'un Gouvernement dont vous êtes solidaire et qui ne conduit pas une bonne politique. C'est cette action d'ensemble que nous entendons aujourd'hui sanctionner en refusant de voter le présent projet de budget. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

**M. Paul Souffrin.** Un verre à demi-plein peut être présenté comme à demi-vide, mais le vôtre, monsieur le ministre, en ce qui concerne la protection sociale, et, cette fois, je le dis d'emblée, est quasiment vide.

En témoignage, d'une part, la régression de 2 p. 100, en francs constants, de l'ensemble du budget des affaires sociales et, d'autre part, le recul d'environ 4 p. 100 en termes réels des crédits affectés plus spécifiquement à la santé.

Trop nombreux sont les postes budgétaires qui, après avoir été gravement touchés par les régulations budgétaires de 1991 continuent, en 1992, à payer un lourd tribut à la politique d'austérité. Pourtant lorsqu'il a fallu des milliards de francs pour la guerre du Golfe, vous n'avez pas lésiné, pour un résultat peu évident. M. Saddam Hussein se porte bien, merci pour lui!

Je ne citerai que quelques chiffres, extraits du bleu. Les investissements exécutés par l'Etat dans le domaine des établissements à caractère social baissent de 68 p. 100. Les subventions d'investissement en matière d'équipement sanitaire et social diminuent, respectivement, de 4,3 p. 100 et de 20,7 p. 100. Les subventions de fonctionnement de l'I.N.S.E.R.M. et du service central de protection contre les rayonnements ionisants reculent de 1,4 p. 100. Enfin, les subventions d'équipement à la recherche médicale régressent de 10 p. 100.

Des régressions tout aussi importantes frappent les subventions accordées par l'Etat aux établissements sociaux pour personnes âgées ou à certains régimes de protection sociale.

J'aurais sans doute l'occasion de revenir sur les atteintes portées au régime spécifique d'Alsace-Moselle, régime auquel la population de ces départements est particulièrement attachée.

Restrictions budgétaires encore : pour la promotion des professions médicales et paramédicales - moins 4,9 p. 100 - pour la formation des personnels sociaux, pour le remboursement des dépenses afférentes à l'I.V.G.

Certains crédits stagnent. Je me réfère à l'insuffisance des sommes affectées aux centres de formation des travailleurs sociaux ou à la modicité des crédits alloués aux bourses prévues pour les professions paramédicales et sociales, qui augmentent respectivement de 3,95 p. 100 et de 2,5 p. 100.

Je pense encore aux crédits alloués à l'Institut Pasteur, aux équipements hospitaliers et médicaux, et à l'action sociale en faveur des handicapés, des personnes âgées, des familles et de l'enfance, qui n'évoluent pas à hauteur des besoins.

Quant à la prévention, dont chacun reconnaît l'importance, force est de constater, monsieur le ministre, qu'elle se trouve être encore une fois le parent pauvre de votre budget.

Certes, vous améliorez les outils d'observation, mais vous laissez en même temps quasiment vide le domaine de l'action concrète.

Ainsi, le chapitre 47-13, qui concerne les programmes de protection et de prévention sanitaires, prévoit la simple reconduction des crédits affectés à la lutte contre l'alcoolisme, le tabagisme, la pharmacodépendance, et une augmentation de 1,75 p. 100 seulement, en francs courants, des subventions allouées à l'agence française de lutte contre le sida.

Le chapitre 47-14, relatif aux actions et services obligatoires de santé, comporte, lui, une baisse globale des crédits de 2,05 p. 100 et, notamment, une diminution des subventions affectées à la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles, à la lutte contre l'alcoolisme et au contrôle des règles d'hygiène.

Les chapitres 47-15 et 47-16, enfin, qui ont trait à la lutte contre la toxicomanie et à l'action interministérielle de lutte contre la toxicomanie, prévoient une diminution globale de 0,65 p. 100.

Comme vous le voyez, messieurs les ministres, mes chers collègues, le verre est plus qu'à moitié vide. Mais ce ne sont pas ces quelques chiffres qui donnent une idée exacte de la politique que mène le Gouvernement en matière de protection sociale. La somme en jeu - un peu plus de 39 milliards de francs - est bien peu de chose si on la compare aux 1 668 milliards de francs que représentent les ressources des différents régimes de protection sociale placés sous la tutelle du ministère.

C'est pourquoi, en allant au-delà des aspects strictement budgétaires, j'étendrai mon analyse aux grands dossiers de la protection sociale, et, avant tout, à ce dossier majeur qu'est l'action menée pour la maîtrise des dépenses de santé.

Cette maîtrise, vous voulez l'obtenir, monsieur le ministre, par la fixation d'objectifs annuels de dépenses déterminées sur la base « des besoins de santé de la population, des données épidémiologiques et du vieillissement, mais aussi des ressources disponibles ».

Je laisserai de côté, pour l'instant, la question de savoir qui déterminera ces critères. Ce qui m'intéresse, c'est de comprendre la nature du système d'évaluation que vous entendez mettre en place.

Certes, monsieur le ministre, vous nous expliquez que la fixation d'objectifs chiffrés, modulables selon les nécessités, n'a rien à voir avec l'affectation d'une enveloppe globale, forcément limitative. Vous nous assurez que ces objectifs chiffrés ne seront pas fixés sans concertation, et qu'ils tiendront compte, de façon équilibrée, des différentes variables en jeu.

Vous tentez de nous rassurer en affirmant que l'intention du Gouvernement est non pas de « dépenser moins », mais de « dépenser mieux ».

Vous nous dites, enfin, que l'institution de mécanismes de régulation de la dépense consistera à rétablir les équilibres financiers menacés, à défendre les intérêts bien compris des malades, à sauvegarder les aspirations légitimes des professions médicales.

Voilà de nobles intentions sans aucun doute, mais destinées - permettez-moi de le dire - à faire partie du vaste arsenal des pétitions de principe, à partir du moment où les contraintes économiques, que vous évoquez comme l'un des critères parmi d'autres dans la fixation des objectifs annuels, finiront par primer sur toute autre considération.

En effet, avant même de mettre en place vos nouveaux mécanismes de régulation, vous exercez une pression forte - l'expression est faible - envers tous ceux qui devraient vous renseigner sur les besoins de santé de la population et sur les moyens les mieux adaptés pour y faire face.

Ainsi, vous enjoignez aux malades de moins consommer s'ils ne veulent pas voir la C.S.G. augmenter, aux professionnels de santé de moins prescrire s'ils veulent voir leurs honoraires revalorisés, aux hôpitaux de moins soigner s'ils veulent obtenir des financements supplémentaires, aux laboratoires pharmaceutiques de respecter certains plafonds s'ils veulent avoir la possibilité d'augmenter le prix de leurs produits. Mais, par ailleurs, vous prônez l'augmentation des prix des médicaments pour améliorer, dites-vous, leur compétitivité.

Vous n'avez pas encore réussi, monsieur le ministre, à m'expliquer ce paradoxe.

Comme vos prédécesseurs, vous utilisez les deux leviers : la limitation de demande, la réduction de l'offre.

Il en découle : une politique orientée vers la suppression des structures de proximité, hôpitaux locaux, centres de santé ; la mise en place des enveloppes globales pour les hôpitaux et du contrat d'objectifs pour les laboratoires pharmaceutiques ; la campagne de culpabilisation collective visant à réduire la consommation médicale et le recours à des moyens d'investigation toujours plus performants ; l'alourdissement des cotisations à la charge des assurés sociaux ; la mise en place de prélèvements sociaux de nature fiscale comme la C.S.G. ; enfin, la réduction du taux de remboursement, qui, selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 1991, est passée, en dix ans, de 82,5 p. 100 à 78,8 p. 100 pour les dépenses afférentes aux soins ambulatoires et de 81,5 p. 100 à 72,8 p. 100 pour les dépenses pharmaceutiques.

A l'évidence, tout cela ne vous suffit pas, monsieur le ministre ; vous voulez aller plus loin dans le processus de compression des dépenses.

C'est pourquoi vous avez récemment adressé aux hôpitaux une circulaire leur demandant de mettre en place, d'ici à la fin de 1992, cet instrument privilégié de la planification qu'est le P.M.S.I., programme de médicalisation du système d'information, instrument abandonné par les Etats-Unis depuis environ dix ans. C'est pourquoi, le 16 octobre dernier, vous avez conclu avec les trois caisses nationales d'assurance maladie un accord qui prévoit la fixation d'un « taux d'évolution annuel global » des dépenses.

A cela, il faut ajouter toute la série de dispositions, allant dans le même sens, envisagées dans le projet de loi de finances. Je citerai, parmi les plus significatives : la création du centre national de la santé publique, qui bénéficiera d'un crédit d'environ 3 millions de francs ; le renforcement des observatoires régionaux de santé, dont la dotation augmentera de 48,67 p. 100 ; la multiplication des registres des pathologies, qui bénéficieront d'une nouvelle allocation de 2 millions de francs ; l'intensification des actions d'études, d'information, de communication et de publication, dont les crédits augmenteront de 28,83 p. 100 ; le développement des services extérieurs du ministère des affaires sociales chargés d'élaborer le système de planification quantitative et qualitative des hôpitaux, qui verront leur dotation augmenter de 100 millions de francs, auxquels viendront s'ajouter - ce qui me semble particulièrement grave - 70 millions de francs prélevés sur le budget d'exploitation des hôpitaux, et tout cela pour mettre en place les coûts par pathologie !

Ce que je crains - ce n'est qu'un euphémisme - c'est que le processus de contractualisation que vous entendez mettre en place ne voit la logique financière du complexe politico-administratif l'emporter sur la logique médicale des professions de santé et sur les besoins de la population.

Monsieur le ministre, il faut choisir entre ceux qui, au nom de la solidarité, de l'humanisme, travaillent pour le bien-être de tous et ceux qui, au nom des équilibres financiers, favorisent la dérive marchande de la santé.

Il est grand temps de s'attaquer aux vraies raisons du malaise dont souffre notre système de protection sociale : le chômage, le désengagement des entreprises, la spéculation, le mal-être des professions de santé.

Que l'on mette donc tout en œuvre pour créer de nouveaux emplois et donc de nouvelles ressources de financement ; que l'on augmente les cotisations dites patronales ; que l'on taxe les revenus financiers au même niveau que celui des salariés, et ce qu'il est convenu d'appeler le « trou » de la sécurité sociale sera vite comblé !

Il faut donner aux personnels des rémunérations attractives ; procéder à la révision de leurs statuts ; améliorer leurs conditions de travail par une campagne de recrutement qui remédie aux carences actuelles.

Nos hôpitaux, monsieur le ministre, notre médecine scolaire, notre système de prévention ont besoin de personnels. Et cette affirmation est confirmée par le récent rapport du professeur Girard, qui fait état de 13 000 postes à pourvoir dans ces secteurs.

Certes, augmenter les effectifs coûte très cher, mais ce même rapport du professeur Girard montre que 3 milliards de francs en création de postes pourraient avoir comme conséquence des économies de plus de 20 milliards de francs pour l'assurance maladie.

Monsieur le ministre, vous le voyez bien, les lois de l'économie et de la santé peuvent coexister. Ce n'est malheureusement pas votre choix, et votre budget en est la preuve éclatante. C'est pourquoi le groupe communiste et apparenté ne le votera pas. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. le président.** La parole est à M. Millaud.

**M. Daniel Millaud.** Après les très intéressantes interventions des orateurs qui m'ont précédé à cette tribune, j'aborderai un sujet ponctuel et 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 néanmoins susceptibles d'être pris en charge pendant trois ans parfois, ou bien de personnels ou d'anciens personnels fonctionnaires civils ou militaires.

Les premiers, ceux qui sont retraités de la sécurité sociale, sont condamnés à supporter tous les frais médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques, d'hospitalisation que peut nécessiter leur état de santé. Ce 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, les C.E.A.P.F., que l'on s'aperçoive, au moment où ils présentent en France une demande de remboursement, qu'ils n'ont jamais été immatriculés à la sécurité sociale, alors que leur solde ou leur retraite subit le prélèvement correspondant à la cotisation, et ce depuis plusieurs années.

On frise parfois le gag, tel le cas de ce retraité C.E.A.P.F. à qui on refusait le remboursement des soins dispensés à son épouse à Paris. Ce retraité n'aurait jamais dû dépendre du bureau où il avait été immatriculé, lui disait-on, mais de celui du ministère de l'intérieur, qui, en apprenant que l'intéressé avait servi en Polynésie, l'a adressé, bien que Tahiti soit la France, à la caisse des Français de l'étranger, qui, elle, intervint dans mon territoire, à la grande satisfaction de ce retraité, qui est néanmoins toujours cotisant à la sécurité sociale, ce qui le ravit moins !

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 huit ministres et secrétaires d'Etat, plus cinq aujourd'hui, responsables de ce secteur, qui ont eu, jusqu'à ce jour, le même comportement quelle que soit leur sensibilité politique.

Ou bien le Gouvernement ignore ma protestation, ou bien il articule toujours sa réponse autour de trois arguments.

Premier argument : il s'agit d'une compétence du territoire, la sécurité sociale ne peut donc intervenir. C'est une contre-vérité, puisque, nous l'avons vu, l'organisme incriminé intervient au bénéfice d'assujettis dont le séjour est temporaire, de même qu'interviennent la caisse des Français de l'étranger et des compagnies d'assurances privées.

Deuxième argument : la cotisation perçue sur les personnels de l'Etat 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 ? 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, péremptoire celui-là : « C'est promis, juré, monsieur le sénateur, dans un mois, dans deux mois, à partir du 1<sup>er</sup> janvier - lequel ? - un décret de coordination permettra de résoudre ce problème. »

D'après ce que j'ai pu en connaître, le dernier décret de coordination - pas celui qui a avorté en 1986 mais celui qui devait voir le jour le 1<sup>er</sup> juillet de cette année - prévoyait, comme le précédent, la prise en charge par la caisse locale de prévoyance sociale des fonctionnaires assujettis à la sécurité sociale résidant en Polynésie française. Mais, encore une fois, pourquoi écarter délibérément le cas des personnes actives ou retraitées non fonctionnaires ? Pourquoi cette euthanasie administrative ?

Voyez-vous, monsieur le ministre, je viens de relire, à quelques mots près, l'intervention que j'ai lue, à cette tribune, le lundi 28 novembre 1988 et le samedi 2 décembre 1990. Comme l'an dernier, j'ai préparé un nouveau dossier que je vais vous faire porter par un huissier. (*L'orateur fait porter un dossier à M. le ministre des affaires sociales et de l'intégration.*)

**M. Jacques Audin, rapporteur spécial.** Ces documents sont toujours remis au même chef de bureau ! (*Sourires.*)

**M. Daniel Millaud.** D'avance, je vous remercie d'apporter une solution à ce problème, comme à celui du régime de protection sociale en milieu rural.

Cette solution consiste, bien entendu, en une participation de l'Etat, celui-ci ne versant pas de R.M.I. dans les territoires d'outre-mer. Je voudrais savoir si les engagements pris en juillet dernier par le représentant de l'Etat en Polynésie française - et devant les plus hautes autorités religieuses ! - seront tenus.

Pour conclure mon intervention, je voudrais, avec notre collègue M. Claude Huriet, qui n'a pu participer aujourd'hui à nos travaux, vous interroger, monsieur le ministre, sur les conditions dans lesquelles les établissements hospitaliers publics, universitaires ou non universitaires, pourraient inscrire dans leur budget une ligne consacrée exclusivement aux dépenses de recherche. Ainsi se trouverait juridiquement et budgétairement établie une règle conforme à des pratiques déjà anciennes, dont la transparence serait alors mieux garantie. (*Applaudissements sur les travées de l'union centriste, du R.P.R., de l'U.R.E.I., ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** La parole est à M. Braconnier.

**M. Jacques Braconnier.** Messieurs les ministres, après les excellentes interventions de nos rapporteurs et celle de mon collègue et ami M. Jean Chérioux, je ne broserai pas le tableau détaillé de votre budget ; je me contenterai simplement de vous entretenir de deux dossiers, qui ne sont peut-être pas toujours placés sous les feux des projecteurs, mais qui méritent toute l'attention des pouvoirs publics.

Il s'agit de la situation des personnes handicapées et de l'avenir des services d'auxiliaires de vie dans notre pays, qui appellent de la part du Gouvernement des garanties et un effort plus soutenu.



En effet, diverses associations de personnes handicapées se sont récemment exprimées dans toute la France - dans mon département, en particulier - en demandant le maintien de leur pouvoir d'achat, qui ne cesse de se dégrader en raison de la baisse de l'allocation pour adultes handicapés ou de celle de l'allocation compensatrice. Et la revalorisation proposée pour 1991 ne sera pas, hélas ! de nature à enrayer ce phénomène.

Je pourrais également vous parler des disparités flagrantes qui existent entre les établissements d'accueil pour personnes handicapées, selon que l'on réside dans tel ou tel département. Ainsi, dans mon département, l'Aisne - département défavorisé en la matière - un C.A.T. attend depuis maintenant plusieurs années le financement de deux postes afin de pouvoir accueillir des dizaines de handicapés dans des locaux qu'ils ont eux-mêmes financés.

Les personnes handicapées et leurs familles ont besoin de savoir que la communauté nationale ne les oublie pas. Ce ne sont pas les discours qui apporteront ce témoignage de solidarité : ce sont, plus matériellement, des moyens supplémentaires, des crédits renforcés, que les handicapés attendent à juste titre.

Un autre dossier préoccupe, aujourd'hui, plusieurs milliers de Français : l'avenir des services d'auxiliaires de vie, qui ont en charge quotidiennement le cas des personnes les plus vulnérables, les plus dépendantes.

Ainsi, une circulaire du 6 mai 1991 de M. le ministre du budget sur la maîtrise de l'exécution du budget de 1991 a eu pour conséquence de bloquer jusqu'au 30 septembre 1992 32 p. 100 des crédits initialement votés.

Permettez-moi de vous dire qu'il s'agit là de l'exemple type d'une mesure au caractère évidemment technocratique, prise sans concertation et sans se soucier un seul instant de ses répercussions sur les professions concernées et sur la population. En effet, bon nombre d'associations gestionnaires de ces services ne peuvent faire face aux fluctuations de trésorerie, et sont donc obligées de s'endetter.

Certes, un effort a été fait, et vous avez donné le complément nécessaire. Mais j'espère qu'en 1992 nous ne connaissons pas les mêmes problèmes !

Pensez à l'inquiétude des personnes âgées dépendantes, qui se demandent si demain elles pourront continuer à recevoir une aide ou des soins à domicile, dans leur environnement personnel !

Pensez à l'inquiétude des auxiliaires de vie, qui se demandent si demain elles pourront poursuivre leur mission et exercer leur métier !

Personne ne peut mettre en doute l'intérêt des soins à domicile, tant pour le soutien psychologique que procure le maintien des malades dans leur univers personnel, au milieu de leurs souvenirs, que pour l'économie que génère cette politique pour la collectivité.

Faute de soins à domicile, il sera indispensable d'accueillir les personnes dépendantes dans des établissements de soins spécialisés, dont vous connaissez les prix de journée. L'Etat n'aurait strictement rien à gagner à agir de la sorte, bien au contraire !

Evidemment, le Gouvernement pourrait être tenté de poursuivre une politique de désengagement - j'ai entendu des propos en ce sens qui ne sont guère rassurants - en transférant ce type d'intervention aux collectivités locales.

Je vous mets cependant en garde, monsieur le ministre, car cette solution ne réglerait rien : vous transféreriez une nouvelle charge sur le contribuable local et, surtout, vous prendriez la responsabilité d'instaurer une solidarité à deux vitesses, qui serait fonction des ressources et des possibilités des collectivités locales. Ce serait la négation des principes intangibles de la solidarité nationale !

Monsieur le ministre, quel sera, pour 1992, l'avenir des services d'auxiliaires de vie ?

Le développement des emplois de proximité, les alternatives à l'hospitalisation sont, d'après certaines déclarations, des priorités gouvernementales. La loi de finances est l'occasion de mettre en œuvre de tels propos. Il est donc nécessaire que l'Etat assume ses engagements et rassure les membres de la communauté nationale les plus vulnérables, car ils ont droit à tout notre soutien. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R., de l'U.R.E.I., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Beaudeau.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, M. Paul Souffrin, dans son intervention, a posé la question suivante : quelle politique de santé, quelle politique de protection sociale pour les Français ?

A mon tour, je souhaiterais insister sur cette idée, car il s'agit d'une réflexion non pas du Sénat seulement, mais du pays tout entier.

Cette grande question nationale peut-elle être résolue comme vous le faites, monsieur le ministre de la santé, en rejetant l'avis de l'ensemble des professionnels de la santé, de l'ensemble des représentants des associations de handicapés, des retraités, des organisations syndicales et des familles ? Vous définissez des préalables, vous imposez un cadre aux négociations en estimant *a priori* qu'il faut réduire les crédits pour la santé et pour la protection sociale, qu'il faut désengager l'Etat et faire supporter aux intéressés le poids de votre politique.

Les Français n'admettent plus cette façon de faire archaïque, autoritaire, irresponsable et contraire aux intérêts du pays. Ils vous le signifient dans les manifestations, dans les sondages et, maintenant, dans le rejet politique.

Infirmières et assistantes sociales ont manifesté, prenant le relais de 20 000 handicapés et le transmettant aux 300 000 professionnels de la santé.

Monsieur le ministre, l'histoire retiendra que vous fûtes le premier ministre de la santé à avoir rassemblé contre sa politique la grande majorité des personnels de santé, des malades, des handicapés et des retraités.

J'espère que vous finirez par comprendre l'exaspération des Français. Tous réduisent leurs dépenses de santé. Plus les besoins sont grands et plus la réduction est importante : les dépenses de santé des ménages les plus pauvres sont inférieures de 18 p. 100 à la moyenne.

Votre budget est dramatique, car il ne tient pas compte des sacrifices des Français pour sauvegarder leur santé. Il leur demande de nouveaux sacrifices, pour la plupart insupportables.

Ce budget déterminerait, s'il était voté, une nouvelle accentuation inégalitaire en matière de santé, de protection sociale et de niveau de vie.

Prenons les R.M.Istes. Votre budget refuse de prendre en compte l'exclusion de fait de 550 000 personnes vivant avec moins de 2 000 francs par mois. Par ailleurs, 10 p. 100 seulement des R.M.Istes de 1990 ont trouvé un emploi en 1991, et 12 p. 100 vivent dans des logements sans eau ni chauffage, tandis que 70 p. 100 sont au chômage ou inactifs, la plupart du temps sans indemnité. Le R.M.I., c'est vrai, assure la survie, mais il ne permet ni réinsertion suffisante, ni relogement effectif, ni réemploi durable.

Le centre d'étude des revenus et des coûts note que, si 20 p. 100 des R.M.Istes sont sortis de leur condition, peu de temps après, 70 p. 100 sont inactifs, sans indemnité. La réinsertion est un échec, les R.M.Istes ayant pu trouver un emploi stable ne sont pas passés par la réinsertion. De plus, beaucoup de ceux qui ont bénéficié de ces stages sont redevenus chômeurs.

Monsieur le ministre, si l'on prend le cas des femmes seules R.M.Istes, de plus en plus nombreuses, on constate que leurs enfants resteront pauvres, souvent marginalisés.

Sans réalité d'emploi, le R.M.I. ne permet plus la vie dans la dignité. Pour assurer une vie humaine, permettant peut-être de retrouver emploi et responsabilité, il faudrait un R.M.I. porté au moins à 3 000 francs et son extension aux plus jeunes.

Votre budget le refuse. Les intentions sont lointaines et les actes concrets et responsables n'existent pas. Ils ne changent donc rien à la situation.

Qui d'entre nous, ici, pourrait vivre et chercher un emploi avec 2 000 francs par mois ?

Examinons maintenant la situation des familles : élever les enfants est devenu très difficile ; les nourrir, les éduquer, leur donner une formation - et demain un emploi - implique d'autres choix en matière d'allocations familiales.

Votre politique, votre budget les refuse ; pourtant les possibilités existent.

Je conteste, monsieur le secrétaire d'Etat, votre affirmation selon laquelle l'augmentation des allocations familiales aurait dépassé le coût de la vie. Depuis 1988, les allocations familiales ont perdu de leur pouvoir d'achat.

**M. Charles Descours, rapporteur pour avis.** C'est vrai !

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** C'est d'ailleurs l'opinion unanime de toutes les associations familiales.

Les excédents des caisses d'allocations familiales s'élèvent, pour cinq ans, à un peu plus de 30 milliards de francs. Si cet excédent avait été réparti, il représenterait, par famille, 5 000 francs. Une prime de Noël peut être décidée, et je vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, de la proposer.

L'existence de ces sommes importantes n'est pas sans susciter des envies de transfert. Actuellement, de nombreuses propositions sont faites afin de créer un groupe de travail ou de redéfinir un nouveau concept lié au coût moyen d'entretien et d'éducation de l'enfant, comme le propose le Conseil économique et social.

Toutefois, la proposition qui m'apparaît la plus dangereuse est celle de M. Balladur, porte-parole d'un groupe de députés R.P.R., U.D.F. et U.D.C. : M. Balladur suggère tout simplement de supprimer toute participation patronale, transférant sur le budget de l'Etat le financement de la branche famille.

Actuellement, la cotisation patronale alimente les caisses. Désormais, les salariés paieraient eux-mêmes les allocations familiales. Que deviendraient les 165 milliards de francs de participation patronale ? Ils seraient transformés en salaire direct, pour permettre aux salariés de constituer leur retraite.

Ce projet libère le patronat de ses obligations de prise en charge des allocations familiales et l'Etat de toutes ses responsabilités en matière de retraite. Je vous demande, monsieur le ministre, de condamner avec détermination un tel projet, comme tout autre qui tendrait à la fiscalisation des allocations familiales.

Dans son rapport écrit, M. Oudin note à juste titre que, si le taux actuel de fécondité reste de 1,8 enfant par femme, dans cinquante ans, en 2040, la population aura diminué, passant de 56,5 millions d'habitants à 55,6 millions. Nous ne pouvons admettre une telle perspective.

Je vous demande, en conséquence, de décider, comme le propose le groupe communiste, de fixer à 800 francs par enfant le montant des allocations familiales, de conserver le financement actuel, de verser l'allocation dès le premier enfant, de la maintenir pour le dernier enfant à charge et d'utiliser une partie des excédents pour une prime de Noël.

Cette proposition d'utilisation des excédents et d'augmentation du pouvoir d'achat est faite par l'ensemble des organisations familiales, unies sur cette question.

Messieurs les ministres, n'est-il pas contradictoire, à vos yeux, qu'au moment où Mme le ministre du travail envisage le développement d'emplois de proximité les associations d'aide familiale à domicile se voient privées d'une partie de leurs moyens de fonctionnement ?

Enfin, messieurs les ministres, est-il admissible que le montant de l'assurance veuvage n'ait pas subi de revalorisation correspondant à l'augmentation du coût de la vie depuis 1980, voilà onze ans ? Et qu'en est-il des conditions de son attribution ?

La délégation du groupe veuvage créée au Sénat, délégation que vous recevrez jeudi prochain, vous présentera de nouveau, comme elle l'a fait à tous vos prédécesseurs, les revendications des fédérations de veuves. Il n'est pas juste de renvoyer à une étude générale des retraites l'engagement pris en 1981 par le candidat Mitterrand de porter à 60 p. 100 la pension de reversion et l'assurance veuvage, pour laquelle une contribution des salariés, et d'eux seuls, avait été créée.

Messieurs les ministres, je souhaite également que vous me précisiez si, avant la fin de l'année, le statut des assistantes sociales sera, enfin, négocié avec les organisations représentatives de cette profession.

La même question se pose pour d'autres personnels, notamment les assistantes maternelles et les auxiliaires de puériculture. Vous le savez bien, messieurs les ministres, en raison de la crise, les tâches de ces personnels s'alourdissent, se diversifient, entraînant un surcroît considérable de travail. Nous ne pourrions pas faire sans ces personnels, pensez-y !

Monsieur le secrétaire d'Etat aux handicapés, avez-vous bien entendu les 20 000 voix qui se sont exprimées aux Invalides pour une amélioration du pouvoir d'achat et une égalité réelle devant le travail ?

M'étant déjà exprimée ce matin, je vous poserai seulement deux questions. D'abord, entendez-vous supprimer le forfait hospitalier pour les personnes handicapées qui sont hospitalisées ? Ensuite, l'absence de moyens en personnels et en crédits ne va-t-elle pas mettre en cause, dans certaines régions, les projets de création de C.A.T. ?

Enfin, monsieur le secrétaire d'Etat à l'intégration, ce sont des questions très politiques que je veux vous poser.

Que pensez-vous des cinquante mesures proposées par la composante extrême de la droite sur l'immigration, qui témoignent d'une surenchère dans l'escalade du racisme ?

Que pensez-vous, en revanche, de nos propositions en faveur des solutions aux problèmes quotidiens d'emploi, de logement, de sécurité, d'école, de délinquance vécus par les familles françaises et immigrées et qui rendent possible la cohabitation des hommes et des femmes sur le lieu de vie ?

Que compte faire le Gouvernement pour combattre efficacement ce délit qu'est le racisme et ceux qui veulent en faire une politique nationale ?

Monsieur le secrétaire d'Etat à l'intégration, vous êtes venu à Sarcelles, vendredi dernier. Vous avez visité les locaux de l'association des femmes africaines, dans un quartier où les écoles accueillent une majorité d'élèves d'origine étrangère et sont classées en zone d'éducation prioritaire.

Approuvez-vous les décisions de fermeture de classes dans ce quartier, fermetures qui aggravent les handicaps des enfants de familles défavorisées ? Approuvez-vous cette hypocrisie qui consiste à classer une école en zone d'éducation prioritaire et à fermer des classes ?

Nous souhaitons que vous vous désolidarisiez de la décision que M. Jospin refuse de rapporter. L'action en faveur de l'intégration doit être celle de l'ensemble du Gouvernement, de l'ensemble d'une politique, pas seulement celle d'un secrétaire d'Etat.

Le jour même où vous étiez reçu à la maison de quartier des Vignes-Blanches, à Sarcelles, M. le directeur m'écrivait pour me faire part de son inquiétude devant les incertitudes concernant 650 emplois de directeur et d'animateur de la vie sociale, les retards de versement des crédits et la baisse, en 1992, des crédits du fonds national d'aide à la vie active, ce qui compromet l'action des centres sociaux dans des quartiers souvent en péril et, par là même, une bonne part des possibilités d'intégration sur le lieu de vie.

Dans votre budget, messieurs les ministres, on ne discerne que routine, refus, volonté de faire payer aux Français le prix de leur santé, de leur protection sociale, même pour ceux et celles qui ont perdu les moyens de le supporter.

Votre projet de budget est condamné par notre groupe comme il l'est par la quasi-unanimité des Français. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.*)

**M. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration.** Je demande la parole.

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

**M. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je veux, d'abord, remercier les rapporteurs de leur travail, ainsi que les différents intervenants.

J'ai été particulièrement sensible, au milieu d'une pluie de critiques, aux quelques compliments dont plusieurs orateurs ont bien voulu gratifier les secrétaires d'Etat et le ministre délégué qui travaillent auprès de moi et qui, en effet, le méritent bien.

Vous me pardonnerez, mesdames, messieurs les sénateurs, de ne pas répondre en détail à toutes les questions que vous avez bien voulu me poser. En raison de l'heure à laquelle nous sommes arrivés, je limiterai mon propos et je demanderai à mes collègues de bien vouloir faire de même, pour que nous puissions poursuivre le débat dans les conditions prévues.

Le premier point sur lequel je veux insister est celui de la maîtrise des dépenses de santé, qui a été évoqué par nombre d'entre vous.

Je vous propose d'essayer de nous mettre d'accord, en tout cas sur ce qui nous sépare et ce sur quoi nous sommes peut-être d'accord.

D'abord, le diagnostic. Le constat qui a été fait, en particulier par M. Oudin, est imparable, et c'est le nôtre. Ce constat, c'est que la France constitue une exception dans tous les pays développés. Elle est le seul pays à ne pas maîtriser en quoi que ce soit ses dépenses de santé. Elle est le seul pays à connaître un taux d'évolution des dépenses de santé qui - M. Oudin a cité les chiffres - est, en gros, deux fois plus rapide que partout ailleurs. M. Oudin a même évoqué cette image d'un différentiel des dépenses de santé avec l'Allemagne au moment même où le différentiel d'inflation, comme on dit, s'est enfin atténué et même inversé entre notre pays et l'Allemagne, ce qu'on attendait depuis très longtemps.

Dès lors, si l'on est d'accord sur ce constat, c'est-à-dire celui de dépenses de santé qui croissent en France beaucoup plus vite que partout ailleurs, c'est donc aussi, je le pense, qu'on est d'accord pour écarter les faux diagnostics. Ce n'est donc pas le vieillissement de notre population, ce n'est donc pas le progrès technique qui, à eux seuls, justifient cette croissance des dépenses.

Bien entendu, il y en a - je suis heureux d'en avoir entendu assez peu ce soir - qui, malgré tout, persistent à nier le problème. On entendait certains, il n'y a pas si longtemps, dire qu'il n'y a pas de déficit de l'assurance maladie. Si tel est le cas, pourquoi y a-t-il eu quatorze ou dix-sept plans, selon le moment où l'on remonte, et pourquoi fait-on ce constat que je rappelais il y a un instant ?

D'autres nient le problème en disant tout simplement que cette évolution est normale. Mais non ! Elle n'est pas normale car, si nous sommes si différents des autres, ce n'est pas que nous nous soignons mieux, c'est qu'il y a chez nous plus de gaspillage, plus de prescriptions inutiles que dans la plupart des autres pays comparables.

D'autres encore disent que c'est la faute au chômage. Mais la question n'est pas, d'abord, une question de recettes, c'est une question de dépenses ! Le chômage, bien entendu, agit sur les recettes et provoque des difficultés supplémentaires, mais l'accroissement des dépenses existe, qu'il y ait chômage ou non.

Evidemment, il y a ceux - là encore, je suis heureux de ne pas avoir trop entendu ces propos ce soir - qui caricaturent, qui dénaturent ce que fait et propose le Gouvernement.

La liberté de choisir son médecin serait menacée ! Elle n'est, évidemment, pas menacée. Où a-t-on lu, où a-t-on vu la moindre déclaration, la moindre proposition du Gouvernement mettant en cause la liberté de choix du médecin ?

Je sais bien que certains parlent des contrats de santé. Eh bien, parlons-en !

D'abord, les contrats de santé, c'est une proposition non pas du Gouvernement, mais d'une organisation représentative des médecins qui a passé un accord avec la caisse d'assurance maladie, accord qui a une valeur d'engagement contractuel.

Et que propose le contrat de santé ? D'abord, une expérience, et, ensuite, le choix par les malades de s'abonner, en quelque sorte, auprès d'un médecin pendant un certain temps.

Serait-ce cela l'étatisation ou l'absence de liberté de choix du médecin ? Mais alors, il y a étatisation en Allemagne, aux Pays-Bas, au Danemark et dans tous les pays où l'on fonctionne selon le système dit de la capitation ! Ce n'est pas, encore une fois, ce que propose le Gouvernement. Il s'agit d'une expérience facultative, sur la base du volontariat, proposée par la caisse d'assurance maladie et par une organisation représentative de médecins.

On dit aussi que ce que nous voulons, c'est instituer le rationnement. Mais d'où tire-t-on cela ? Ce n'est certainement pas la réalité d'aujourd'hui, car l'explosion des dépenses, c'est tout sauf le rationnement. Peut-on parler de rationnement quand les dépenses de médecine de ville augmentent de 40 p. 100 en quelques années ? Cela correspond-il à une stricte nécessité médicale ? Personne de sérieux ne peut soutenir qu'une telle explosion des dépenses - je pense notamment à certaines spécialités - a un rapport direct avec les besoins de santé de la population.

On dit encore que nous écartons les professions de santé de la négociation. Mais il y a eu des dizaines de réunions, mesdames, messieurs les sénateurs, des dizaines, avec M. Bruno Durieux, avec moi-même, avec nos collaborateurs ! La négociation, elle est constante, elle est multiforme.

Elle a eu lieu, je le disais, avant cette fameuse manifestation, où je n'ai pas vu beaucoup d'assurés sociaux, où je n'ai pas vu beaucoup de professionnels de l'hôpital public, et elle a continué après cette manifestation.

Dès lors, si l'on veut un débat sérieux, il faut arrêter de caricaturer, il faut arrêter de prétendre qu'il y a rationnement ; il n'y a pas rationnement et le Gouvernement ne veut pas qu'il y ait rationnement ; il n'y a pas d'étatisation, et tel n'est pas le projet du Gouvernement ; il y a, en fait, négociation avec les professions de santé.

Au-delà de la caricature, il y a, naturellement, les fausses solutions.

J'ai parfois entendu - je suis au regret de le dire - des propositions qui m'ont paru bien vagues, et même très contradictoires. Certains ont dit que la loi hospitalière était beaucoup trop planificatrice, beaucoup trop dirigiste ; d'autres, souvent sur les mêmes bancs, ont dit que le coupable, c'était l'hôpital public.

La vérité, vous le savez, n'est pas là. La part des dépenses d'hospitalisation publique dans l'assurance maladie a diminué depuis dix ans, ce qui prouve bien que, dans cette dérive des dépenses, si l'on cherche à tout prix un coupable - tel n'est pas l'état d'esprit du Gouvernement - ce n'est pas l'hôpital public qu'il faut accuser.

Mais alors, qu'on ne vienne pas dire que la loi hospitalière est trop planificatrice ! Si nous n'avons pas de planification, comment réglerons-nous ce problème de restructuration ?

On parle aussi, bien souvent, de « responsabilisation » des assurés. Ah ! c'est un très joli mot la « responsabilisation » des assurés ! Après tout, sur ce terme un peu vague, tout le monde peut être d'accord.

Oui, il faut responsabiliser les assurés, si cela veut dire leur expliquer la réalité du fonctionnement de notre système de santé et leur faire comprendre que le changement de comportement des médecins et des professions de santé dépend aussi de leur propre comportement, car ce sont eux qui souvent attendent du médecin un certain nombre d'actes ou de prescriptions, décisions que peut-être lui-même ne prendrait pas s'il n'était pas placé dans un système concurrentiel.

On parle souvent de liberté, tant de celle des malades que de celle des médecins. En réalité, tout notre système est socialisé. C'est la sécurité sociale, c'est-à-dire nous, les assurés, qui payons. Par conséquent, les comportements ne pourront changer que si les malades eux-mêmes modifient leur propre comportement. Cela a été dit sur plusieurs bancs, notamment par M. Sérusclat.

Or que signifie ce changement de comportement ? Cela veut dire que les malades, les assurés, les citoyens doivent se persuader qu'un bon médecin, c'est celui qui les connaît, qui les suit, celui que, autrefois, on appelait le médecin de famille, et que ce n'est pas celui qui leur prescrit une très longue liste de médicaments ou des examens complémentaires, ou qui accepte de rajouter des vignettes aux vignettes parce qu'il faut bien le faire s'il ne veut pas perdre sa clientèle !

Il faut donc aider les médecins, qui le souhaitent et qui le disent de plus en plus, à changer de comportement, ce qui suppose, effectivement, que les malades et les assurés changent de comportement.

Si nous voulons nous payer tout ce qui est nécessaire, le progrès médical et la qualité de soins auxquels les Français ont droit pour les maladies graves ou pour les cas sérieux, alors, dans la vie quotidienne, regardons si nous ne sommes pas capables de vivre mieux, de manger mieux, de nous comporter mieux. Si c'est cela la responsabilisation, nous sommes d'accord et nous entreprendrons, dès l'année prochaine, avec les organisations de médecins qui le souhaiteront, de grandes campagnes d'information et de sensibilisation.

Mais peut-être, par le mot « responsabilisation », vise-t-on la notion de ticket modérateur. Si c'est cela, mesdames, messieurs les sénateurs, je rappellerai que des études existent et je pense à celle de Mme Dintignano ou à celle de Mme Moreau, à qui le Premier ministre a demandé un rap-

port sur la maîtrise des dépenses de santé à l'étranger. Ce rapport qui doit bientôt être prêt, sera aussitôt communiqué à la représentation nationale.

Ces rapports montrent que les politiques de ticket modérateur sont inefficaces, en France comme ailleurs. Peut-être, au début, freinent-elles la dépense, mais après, cela ne change rien.

Par conséquent, si responsabiliser les malades veut dire diminuer les remboursements - c'est ce que certains qui manifestaient le 17 novembre ont parfaitement à l'esprit, mais qu'ils n'osent pas toujours avouer - alors, disons-le franchement : telle n'est pas la politique du Gouvernement et ce n'est pas la solution qui garantira le maintien de notre système de protection sociale, c'est-à-dire un égal accès aux soins pour tous.

En Allemagne - on a beaucoup cité ce pays, notamment M. Fourcade, qui en a parlé à propos du médicament - le libre choix du médecin n'existe pas ! Un objectif annuel est chiffré, mais ce système est beaucoup plus contraignant que le système français, puisque, lorsque cet objectif n'est pas respecté, on diminue les rémunérations des médecins ou des prescripteurs.

Mesdames, messieurs les sénateurs, au risque peut-être de vous lasser et de me répéter, il me semble que si l'on refuse, d'une part, d'augmenter éternellement les cotisations, et, d'autre part, de diminuer les remboursements, il n'y a pas d'autre voie que celle qui consiste à ne pas laisser filer les dépenses ! Cela relève de la responsabilité de tout homme politique digne de ce nom. Or, pour ne pas laisser filer les dépenses, il faut les maîtriser, il faut négocier.

Bien sûr, on commence à parler, ici ou là, d'optimisation, terme un peu vague. C'est un peu comme celui de responsabilisation ! Si l'optimisation signifie la maîtrise volontaire, les appels à la bonne volonté, les incantations, les déclarations d'intention, alors cela fait vingt ans que l'on entend des professionnels de santé, des responsables, des ministres en appeler à la bonne volonté de chacun ! Cette situation dure depuis vingt ans, mais cette solution n'a rien donné, elle ne suffit pas. Il faut donc des mécanismes de régulation. Certains, tel M. Sérusclat, suggèrent de porter à cent francs le prix de la consultation des généralistes. Je souhaite être précis sur ce point très important, eu égard, surtout, à la confiance qui s'impose.

J'ai relu très attentivement la lettre que mon prédécesseur, M. Claude Evin, avait adressée aux responsables de la santé, après la signature de la précédente convention. Il disait très clairement qu'il fallait lier cette augmentation des honoraires - qu'il souhaitait et que M. Durieux et moi-même souhaitons également - à une maîtrise effective des dépenses de santé. Or, où est la maîtrise effective des dépenses de santé ? Le Gouvernement n'a pas changé d'avis. On ne peut éternellement dire aux assurés qu'il faut mieux rémunérer les uns et les autres et ne pas maîtriser les dépenses, car alors c'est l'assuré qui paie !

Dans ce débat, un progrès me semble tout de même avoir été accompli depuis quelques années et surtout depuis quelques mois.

La grande majorité de nos compatriotes - comme de nombreux intervenants sur différentes travées - n'ont pas nié la réalité du problème et ont partagé le diagnostic que j'ai fait tout à l'heure.

Les Français et les professions de santé - un sondage récent de la caisse d'assurance maladie l'a montré - écartent, parmi les diverses solutions que j'évoquais tout à l'heure, l'augmentation des cotisations et la baisse des remboursements. Ils sont d'accord sur le principe d'un contrôle et d'une lutte contre les gaspillages et les prescriptions abusives. Nous sommes au milieu d'un chemin qui conduit vers un changement des comportements. Ce chemin sera long et difficile et nous connaissons d'autres manifestations.

Dans tous les pays qui ont réussi à maîtriser leurs dépenses de santé, cela ne s'est pas fait sans douleur ! Par conséquent, si le Gouvernement est ouvert à toute négociation, sachez qu'il ne se contentera pas de vagues promesses ou de déclarations d'intention. En outre, le Parlement, je le confirme, sera saisi, avant la fin de l'année, d'un débat d'orientation sur la maîtrise des dépenses de santé.

Avant de laisser le soin à M. Bruno Durieux de répondre plus précisément aux différents orateurs, permettez-moi de vous indiquer que l'ensemble des actions de prévention et de

lutte contre la toxicomanie qui sont inscrites au budget de mon ministère sont passées, en 1987 - année de référence - de 490 millions de francs à 1 060 millions de francs. S'il ne s'agit pas d'un développement des efforts de prévention et de lutte contre les toxicomanies, alors je ne sais pas ce que c'est !

J'en viens maintenant à l'équilibre général de la sécurité sociale. Ce sujet a été abordé par de nombreux orateurs, notamment par MM. Fourcade, Oudin et Descours.

Je reprendrai, à cette occasion, toute une série de conseils, d'injonctions et de suggestions faites par différents orateurs. Ainsi, concernant la dépendance, il faut faire plus, nous en sommes d'accord ; il faut que l'Etat y prenne sa part, nous en sommes également d'accord.

De même, s'agissant des prestations familiales, il faudrait aussi faire plus. Pour les pensions de retraite, il faudrait faire mieux, évidemment. Les crédits sociaux, il faudrait les augmenter encore plus ; les infirmières, il faudrait les payer encore mieux. Les médecins, quant à eux, mériteraient de meilleures rémunérations. Tout cela est vrai, mais qui paie ? Si l'on suit toutes ces suggestions, sympathiques à tout homme de bonne foi et de bon sens, qui paiera et comment règlera-t-on le problème de l'équilibre du régime général de la sécurité sociale ?

Pour ma part, je m'en tiendrai aux faits et aux chiffres. M. Descours a évoqué les prévisions de recettes, qui ne sont pas - je le précise - celles du Gouvernement. Ce sont des prévisions qui ont été établies à la fois par les directions compétentes qui, certes, peuvent dépendre du Gouvernement, mais aussi par la commission des comptes.

Où en est-on aujourd'hui par rapport aux prévisions du mois de juin ? Les économies qui ont été décidées et les mesures qui ont été prises en juin et en juillet montrent que le plan est exécuté conformément aux décisions. Les recettes, en effet - M. Descours l'a rappelé - sont moins fortes que prévu. Le déficit est estimé entre 7 milliards et 10 milliards de francs. La raison principale en est - MM. Descours et Oudin l'ont dit - une croissance de la masse salariale inférieure aux prévisions qui avaient été faites. Quant aux dépenses, elles progressent un peu plus modérément que prévu, ce qui tendrait à montrer que la maîtrise des dépenses de santé connaît un début de réalité.

Au total, il faudra faire le point. Plusieurs d'entre vous ont suggéré - cette idée mériterait effectivement d'être retenue - qu'il y ait une meilleure concordance entre la réunion de la commission des comptes et le débat budgétaire. Il se trouve que la commission des comptes ayant eu lieu au mois de juin, la prochaine réunion, six mois après, se tiendra au mois de janvier. Nous verrons alors où nous en serons.

Je veux simplement indiquer ici, pour répondre à une question très directe qui m'a été posée, que j'ai pris un seul engagement lorsque j'ai accepté la responsabilité de ce ministère : assurer l'équilibre des comptes de l'assurance maladie en 1992, et sachez que je tiendrai cet engagement. Dans ces conditions, il n'y a, aux yeux du Gouvernement, aucune raison d'augmenter la contribution sociale généralisée.

J'en viens aux questions d'éthique. Je m'adresserai ici notamment à M. Sérusclat dont je partage totalement un grand nombre des observations qu'il a formulées.

En ce qui concerne le don du sang, j'affirme à nouveau que le Gouvernement entend maintenir le principe qui est le nôtre, à savoir la gratuité du don du sang.

S'agissant du statut du corps humain et de ses produits, je confirme - M. Sérusclat y travaille avec quelques autres - que nous déposerons, d'ici à la fin de l'année, un projet de loi sur ce qu'on appelle aussi la bioéthique, de façon à permettre un large débat sur un sujet de société majeur pour l'avenir, non seulement de notre pays, mais également de tous les autres pays. En effet, tous les pays s'observent et étudient ce que font les uns et les autres.

Par conséquent, sur toutes ces questions - statut du corps humain et de ses produits bioéthiques - un projet de loi sera déposé d'ici à la fin de l'année et sera examiné par le Parlement l'année prochaine.

Dans certains cas, des mesures urgentes - M. Durieux précisera lesquelles - vous seront proposées dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social. Mais cela n'est pas directement lié à cette question, puisque l'élément principal sera le projet de loi que j'annonçais à l'instant.

Toujours sur un problème d'éthique - c'est, en effet, sur ce registre que je veux le situer - je voudrais revenir sur le drame de la contamination des hémophiles et des transfusés par le sida. Je l'affirme ici avec gravité : je ne peux pas laisser dire qu'il y a eu confusion entre des problèmes financiers et des décisions médicales, administratives ou politiques. Cela est faux, mesdames, messieurs les sénateurs ainsi qu'il ressort, à l'évidence, du rapport Lucas et des documents annexés.

Je demande que l'on se garde, comme je me garde moi-même, d'accusations contre les personnes. Seule la justice déterminera les responsabilités et je ne voudrais pas que l'on fasse de ce drame une affaire médiocre, une affaire de petite politique franco-française.

Mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai relu toute la presse de 1985 et j'ai consulté les archives de mon ministère ; or je n'ai pas vu, durant cette période, une seule protestation sur les décisions qui ont été prises à l'époque ! Dès lors, je veux bien que de grandes consciences, de belles âmes se réveillent cinq ans après, mais que n'ont-elles parlé en 1985, si les décisions de l'époque étaient scandaleuses !

Dans tous les pays d'Europe, aux Etats-Unis, au Canada, le même problème s'est posé à la même époque ; les décisions ont toutes été prises à peu près en même temps. Pourquoi y aurait-il donc un scandale français particulier ? Cela ne signifie pas que ce n'est pas un drame, que l'on ne s'efforce pas, dans les limites que vous avez évoquées, de le réparer, en tout cas pour ce qui est des conséquences matérielles et financières. Nous nous devons de ne jamais oublier que c'est un drame ; nous devons essayer d'en tirer les conclusions et c'est ce à quoi nous nous efforçons, M. le ministre délégué à la santé et moi-même. Mais, je vous en prie, gardons à ce débat dramatique le niveau qu'il requiert.

Je terminerai mon intervention par une remarque sur la politique d'intégration, évoquée, notamment, par M. Fourcade.

Monsieur Fourcade, quand vous avez traité de l'intégration, vous avez surtout parlé de répression, de lutte contre l'immigration clandestine, sur le principe de laquelle nous sommes d'accord et contre laquelle le Gouvernement agit.

Le Sénat, d'ailleurs, a voté le texte que le Gouvernement proposait sur la lutte contre les employeurs de travailleurs clandestins. Il ne se passe pas de semaine, comme la presse le rapporte, où la police, la douane, la gendarmerie ne démantèlent des filières ou n'interpellent des passeurs ou des employeurs de travailleurs clandestins.

Les chiffres sont éloquentes : les contrôles ont augmenté de plus de 75 p. 100 en un an et les reconduites à la frontière d'environ 20 p. 100. Les « faux touristes », - expression peut-être trop rapide mais qui dit bien ce qu'elle veut dire - peuvent se voir retirer leurs visas. Les transporteurs aériens voient leur responsabilité engagée.

Mesdames, messieurs les sénateurs, on ne peut pas dire que les étrangers viennent aujourd'hui en France parce que notre politique serait laxiste ou parce que notre législation sociale serait attractive.

Je n'en citerai qu'une seule preuve évidente : les demandeurs d'asile.

La France est, de tous les pays d'Europe, le seul où le nombre des demandeurs d'asile a diminué tant en 1990 qu'en 1991.

Nous appliquons la convention de Genève. Bien sûr, nous respectons le droit en matière d'asile politique. Mais nous ne faisons rien de plus. En effet, nous ne pouvons accueillir les réfugiés économiques.

Monsieur Fourcade, vous avez évoqué le travail qui a été fait au Sénat. Comme Mme le Premier ministre l'a dit, sur des sujets aussi importants que l'immigration et l'intégration, nous devons essayer de rassembler, mais pas seulement de réprimer.

Parler d'intégration, ce n'est pas seulement se donner les moyens de la réussir par la lutte contre l'immigration clandestine, c'est aussi affirmer, notamment pour les jeunes, qu'elle est en marche et qu'elle réussit, comme l'a montré le livre de M. Jelen *Ils feront de bons Français* ou comme en témoigne l'ouvrage récent de Salem Kacet, qui est une vraie déclaration d'amour à la France.

Mesdames, messieurs les sénateurs, c'est sur cette politique d'intégration-là que je vous engage à appuyer le Gouvernement. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Charles Descours, rapporteur pour avis.** Je demande la parole.

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

**M. Charles Descours, rapporteur pour avis.** Monsieur le ministre, vous nous avez dit dans votre réponse à propos de l'équilibre des comptes de la sécurité sociale que vous vous étiez engagé sur l'équilibre de l'assurance maladie. Or, je vous ai indiqué dans mon intervention que, compte tenu des 30 milliards de francs de déficit de cette année et des 26 milliards de francs de déficit pour l'année prochaine, il serait nécessaire d'augmenter les cotisations pour parvenir à un équilibre. Je souhaiterais savoir si vous pensiez pouvoir passer l'année 1992 sans augmenter les prestations non seulement pour l'assurance maladie, mais pour l'assurance vieillesse.

Pour ce qui est de la contamination des hémophiles contaminés, nous n'avons jamais, en tout cas pas moi, qui ait posé deux questions au Gouvernement sur ce thème, montré du doigt des fautes qui auraient été commises en 1985. Nous avons simplement dit que, depuis le mois de juillet 1984, et, surtout, depuis le mois de septembre 1984, où le centre de maladies infectieuses d'Atlanta a alerté la communauté scientifique mondiale sur le danger de pratiquer des transfusions par des produits sanguins non chauffés, jusqu'en juillet 1985 ces transfusions ont été poursuivies. Nous savons très bien que, à l'époque, personne ne connaissait avec certitude les risques. Mais il y a là une période de neuf mois pendant laquelle il y a probablement eu des responsabilités, et nous voudrions les connaître.

Par ailleurs, à propos de l'indemnité, ce n'est pas nous, messieurs les ministres, qui avons proposé, voilà quelques mois, une indemnisation de 100 000 francs à certains de ces hémophiles contaminés, alors qu'aujourd'hui on évoque le chiffre de deux millions de francs !

**M. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration.** Je demande la parole.

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

**M. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration.** Je voudrais répondre aux questions de M. Descours.

En ce qui concerne l'équilibre du régime général, j'ai indiqué que la commission des comptes de la sécurité sociale se réunirait au mois de janvier 1992. C'est donc à ce moment-là que nous verrons où nous en sommes et s'il faut prendre des mesures.

En ce qui concerne la contamination des hémophiles, je ne vous visais pas du tout, monsieur Descours, dans les remarques que j'ai faites. Je visais certaines remarques qui ont été émises et qui portaient sur le fait que des raisons financières, des raisons économiques auraient pu conduire à ne pas prendre telle ou telle décision.

Mais vous avez parlé de dates précises ; je vais le faire moi aussi.

Il n'est aucun pays au monde où des décisions aient été prises concernant soit le dépistage, soit des produits chauffés, avant les mois d'avril ou de mai 1985.

Même aux Etats-Unis, qui, pour diverses raisons, ont été apparemment l'un des pays les plus rapides, quand on regarde la situation Etat par Etat, on s'aperçoit qu'elle n'est pas aussi simple et que la généralisation, en tout cas légale, date de janvier 1988.

Quand on regarde des pays comme l'Allemagne, la Suisse ou la Grande-Bretagne, on s'aperçoit que les décisions ont été prises un peu plus tard qu'en France. On constate aussi que le nombre des hémophiles contaminés y a été plutôt plus fort.

La seule période sur laquelle on puisse avoir un doute est, à mes yeux, celle qui s'étend entre mai et octobre 1985 ; mais ce doute est partout, dans tous les pays d'Europe.



Je vous rappelle qu'en France, même si, ici ou là, quelques personnes isolées, notamment des médecins, ont tiré la sonnette d'alarme et n'ont pas été entendues, la première réaction vraiment nette sur le plan administratif est une note du 9 mai 1985 de Mme Pierre, alors sous-directeur au ministère de la santé.

Cette note dit : il faudra probablement maintenant vite décider le test, mais il faut encore attendre les conclusions du groupe d'experts sur le sida, qui doit rendre ses conclusions d'ici à la fin du mois, et il faut aussi attendre le congrès de Manchester, où se réuniront tous les spécialistes des pays concernés. Ces deux événements ont eu lieu à la fin du mois de mai 1985. La décision de pratiquer le test date du 19 juin 1985.

Quant à l'indemnisation, la France a été, en 1989, grâce à mon prédécesseur, M. Claude Evin, l'un des premiers pays à indemniser les hémophiles, à un niveau qui apparaît aujourd'hui certes insuffisant. Mais, en 1989, combien de pays avaient décidé d'indemniser les hémophiles ? (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Je demande la parole.

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

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, après la réponse d'ensemble de M. le ministre des affaires sociales et de l'intégration, je voudrais donner des réponses plus précises sur certains points qui relèvent de ma compétence.

Je ne reviendrai pas sur l'intervention de M. Oudin, puisque M. Bianco lui a répondu de manière très complète. Mais je m'associe à ses remarques pour dire que le diagnostic qui a été porté est fondamental, et que nous y gagnerions si les Français considéraient objectivement les problèmes qui se posent au système de santé et si nous diffusions aussi largement que possible nos principales conclusions.

Ce que vous avez dit, monsieur le sénateur, est ignoré en France, non seulement du public, mais aussi probablement des professions de santé ; pourtant il s'agit de remarques majeures.

Vous avez déclaré, monsieur le sénateur, que, dans certains pays voisins, on se soigne aussi bien que chez nous avec un rythme d'accroissement de la dépense deux fois plus faible. Or dans ces pays, l'élasticité de la dépense de santé par rapport au P.I.B. est beaucoup plus faible que chez nous.

Monsieur Oudin, vous avez ensuite fait remarquer, comme quelques autres orateurs, qu'il fallait agir simultanément sur l'offre et sur la demande.

J'enregistre que vous êtes d'accord pour agir sur l'offre dans le sens où je l'entendais dans mon intervention liminaire, c'est-à-dire l'offre conçue comme l'organisation des capacités de production de biens et de services de soins.

Voilà donc un point important d'accord entre nous.

Pour ce qui est d'agir en même temps sur la demande, M. Jean-Louis Bianco s'est longuement exprimé sur ce point. Il faut savoir exactement ce que l'on entend par là.

Si vous pensez pouvoir régler les problèmes de la demande en augmentant les charges des assurés, je vous ferai remarquer, monsieur le sénateur, que le pays que vous avez pris comme référence pour analyser l'évolution des dépenses et les comparer à celles de la France, a un ticket modérateur global sensiblement inférieur à celui de la France et qu'il pratique le tiers payant généralisé, à une exception près, qui est une somme forfaitaire de 3 mark par ordonnance.

Par conséquent, pour ce qui est d'agir sur l'offre et sur la demande, si je suis d'accord avec vous pour ce qui concerne l'offre, s'agissant de la demande, je vous suggère de poursuivre à fond la comparaison avec l'Allemagne. En effet, si l'évolution des dépenses, comme vous l'avez fort bien démontré, y est beaucoup plus modérée qu'en France, la prise en charge collective obligatoire du risque maladie y est sensiblement plus élevée que la nôtre et, par ailleurs, le tiers payant y est généralisé.

Voilà les quelques précisions complémentaires que je tenais à apporter.

**M. Jacques Oudin, rapporteur spécial.** Puis-je me permettre de vous interrompre, monsieur le ministre ?

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. Oudin, rapporteur spécial, avec l'autorisation de l'orateur.

**M. Jacques Oudin, rapporteur spécial.** J'ai été très sensible aux propos de M. Bianco et aux vôtres, lorsque vous avez rendu hommage au diagnostic de la commission des finances du Sénat, qui, depuis exactement deux ans et demi, estime qu'il y a un dérapage au niveau des dépenses.

Nous sommes ici trois membres de la commission des comptes de la sécurité sociale, mes collègues MM. Louis Boyer, Descours et moi-même. L'année dernière, lors de la session de juin de la commission, j'avais dit à votre prédécesseur, M. Evin : « Les dépenses dérapent. » Nous nous étions entendu répondre : « Il n'y a pas de dérapage des dépenses, nous maîtrisons les dépenses. » Vous pourrez le vérifier dans les comptes rendus de la commission.

Cela signifie que le Gouvernement porte une lourde responsabilité dans l'occultation d'un phénomène que nous sommes tous d'accord à constater ce soir. (*Applaudissements sur les travées du R.P.R.*)

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

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Monsieur Oudin, ni M. Bianco ni moi-même n'avons porté un diagnostic rassurant sur l'évolution des dépenses. Nous avons toujours dit ce qu'il en était.

Mais je tiens à revenir très brièvement sur la comparaison avec l'Allemagne que vous avez entamée. Il faut en effet la mener à son terme, notamment en étudiant comment la demande est traitée en Allemagne par rapport à la France.

J'en viens maintenant à l'intervention de M. Louis Boyer.

S'agissant des contrats de santé qu'il évoque dans son rapport, il ne s'agit pas, comme M. Bianco vient de le rappeler, d'une atteinte au libre choix du médecin et à la liberté de prescription, de même qu'aux autres libertés sur lesquelles repose l'organisation de notre système de soins.

Il y a eu au sujet des contrats de santé une étonnante réaction, savamment et habilement orchestrée. Mais il en va du contrat de santé, comme du secteur II, de la démographie, ou d'autres sujets importants pour l'organisation de notre système de santé.

Autrement dit, je ne serais pas étonné que, dans deux ou trois ans, nous fassions l'objet d'une demande pressante d'une large partie du corps médical, en tout cas des médecins généralistes, en faveur de la mise en œuvre urgente de ces contrats de santé. Nous pourrions nous donner rendez-vous pour cette période !

Monsieur Louis Boyer, vous avez évoqué l'évolution des crédits d'équipements hospitaliers.

Je vous rappelle, tout d'abord, que les crédits qui figurent dans la loi de finances permettront à l'Etat de tenir tous les engagements qu'il a pris au titre de 1992 pour apporter son concours à des opérations d'investissement, de rénovation ou de construction d'équipements nouveaux dans les hôpitaux.

Je vous indique également que ces quelque 500 millions de francs sont bien faibles comparés à la masse de l'investissement dans les hôpitaux, qui dépasse dix milliards de francs. Par conséquent, ce n'est pas des crédits inscrits pour les équipements hospitaliers dans le projet de budget que dépend l'évolution des investissements et des équipements hospitaliers.

Monsieur le sénateur, sur la loi hospitalière, vous avez tenu des propos d'une grande sévérité, qui figurent d'ailleurs également, dans votre rapport.

Selon vous, cette loi serait nocive par son contenu, aucun de ses volets ne saurait recueillir l'adhésion de la commission, la planification sanitaire serait un cadre incertain, le régime d'autorisation des équipements sanitaires serait une menace pour l'autonomie et la liberté des établissements, enfin cette loi serait critiquable par ses carences.

Vous avez également évoqué toutes les inquiétudes que suscite en vous la planification hospitalière.

Je rappellerai simplement, mesdames, messieurs les sénateurs, que cette loi est le fruit d'un excellent travail, accompli en commun par le Gouvernement, le Sénat et l'Assemblée nationale. Par conséquent, monsieur Boyer, ce que je note sous votre plume est soit la contestation d'une large partie du travail qui a été effectué par le Sénat soit une attitude d'opposition systématique, ce qui, vous en conviendrez, est bien dommage s'agissant d'un sujet aussi important que l'hôpital public.

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

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Je vous en prie.

**M. le président.** La parole est à M. le président de la commission, avec l'autorisation de M. le ministre.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Vous le savez parfaitement, monsieur le ministre, s'agissant de la loi hospitalière, nous n'avons pas pu parvenir à un accord avec l'Assemblée nationale en commission mixte paritaire. Le désaccord portait précisément sur le caractère, à nos yeux, beaucoup trop administratif du texte ; nous étions, en effet, partisans d'une décentralisation beaucoup plus large et d'une autonomie beaucoup plus grande des établissements.

Le rapport de M. Boyer contient, en fait, la thèse qui a été constamment défendue par notre commission, que le Gouvernement n'a pas voulu retenir, et qui a fait achopper la commission mixte paritaire.

Vous êtes un jeune ministre, mais vous devez savoir que si, depuis trente ans, l'administration française avait été capable de s'occuper sérieusement de la gestion des hôpitaux, nous n'en serions pas là. Or, ce que vous nous proposez, c'est un renforcement des moyens de l'administration aux dépens des conseils d'administration et de l'ensemble de ceux qui assurent la gestion concrète, quotidienne, des hôpitaux.

Il s'agit là d'une loi de centralisation. Nous y étions opposés ; nous le demeurons et nous la modifierons le moment venu. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'U.R.E.I., du R.P.R., de l'union centriste, ainsi que sur certaines travées du R.D.E.*)

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

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Monsieur Fourcade, lors de la deuxième lecture de ce texte, la commission que vous présidez avait déposé un certain nombre d'amendements. Or le Gouvernement en avait, me semble-t-il, accepté les deux tiers.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Il s'agissait d'amendements de forme !

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Aussi, je ne puis que regretter que vous critiquiez aujourd'hui, cette loi.

On a même entendu, dans les rangs de cette étonnante manifestation du 17 novembre 1991, des gens en demander l'abrogation. Je ne suis d'ailleurs pas persuadé qu'ils avaient pris connaissance de son contenu !

Pour ma part, je vois dans cette loi le fruit d'un travail utile. Il nous appartient à tous de la mettre en œuvre.

Un certain nombre d'orateurs ont évoqué le problème des infirmières. Une longue négociation, justifiée par la difficulté du sujet, s'est, vous le savez, déroulée. Les organisations syndicales ont accepté de siéger - qu'elles en soient, du haut de cette tribune, remerciées, car ce n'est pas l'usage - avec les organisations d'infirmières. Il était bien évident que la participation des organisations d'infirmières permettrait de déboucher rapidement sur des propositions.

Au cours de ces négociations, un syndicat maximaliste dans ses revendications et jusqu'au-boutiste dans son attitude défendait des mesures qui auraient coûté l'équivalent d'un point de cotisations sociales. Loin de cette attitude, qui n'était pas responsable, l'accord auquel nous sommes parvenus avec les organisations syndicales et la principale organisation d'infirmières est un bon accord. Il porte sur des mesures d'effet immédiat - allègement de la pénibilité du travail des infirmières, meilleure rémunération des astreintes propres à leur profession, début de la mise en œuvre de la réduction du travail de nuit à trente-cinq heures - et il permettra notamment de créer des emplois supplémentaires là où les besoins les plus urgents se font sentir.

Cet accord contient, en outre, des dispositions importantes qui n'ont, hélas ! guère fait l'objet de commentaires dans la presse. Il s'agit de celles qui prévoient la négociation décentralisée de contrats d'amélioration des conditions de travail dans les hôpitaux. Nous attendons beaucoup de cette politique qui, selon nous, permettra d'assurer aux infirmières la reconnaissance de leur rôle, de leur place dans l'hôpital public. C'est donc un pas très important qui a été fait dans ce domaine, à l'occasion de ces négociations.

S'agissant de l'évolution du nombre de spécialistes et du nombre de généralistes, je maintiens mon point de vue, monsieur Boyer. Je vous communiquerai les statistiques qui montrent que, en France, depuis cinq ans, l'accroissement du nombre des spécialistes est, chaque année, deux à trois fois plus rapide que celui du nombre des généralistes.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis.** Vous êtes au Moyen Age, monsieur le ministre !

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** M. le ministre des affaires sociales et de l'intégration ayant répondu aux interventions de MM. Descours et Fourcade, je dirai à M. Sérusclat, que je suis d'accord avec lui pour estimer, contrairement à M. le président de la commission des affaires sociales, que ce n'est pas en mettant les contrôleurs derrière les médecins que nous résoudrons le problème.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Alors, licenciez-les ! Que font-ils ?

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Ils font un travail utile, monsieur Fourcade !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Non ! Ils ne font pas leur travail !

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Leur rôle n'est pas de surveiller...

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Mais si !

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** ... car ce ne serait pas efficace.

C'est, en fait, un problème de structures et de comportements.

On a parlé tout à l'heure de l'Allemagne. Comparez les effectifs du contrôle médical en Allemagne à ce qu'ils sont en France et vous verrez que ce n'est pas par ce moyen-là que les Allemands ont introduit la régulation qui était souhaitable.

**M. Charles Descours, rapporteur pour avis.** Mais les Allemands ne sont pas les Français, et réciproquement !

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Je retiens la proposition de M. Sérusclat à propos de l'épidémiologie. Le Parlement peut nous aider, dans ce domaine.

En ce qui concerne le problème des praticiens hospitaliers, le Gouvernement négocie actuellement avec eux et nous ne sommes pas loin de trouver un bon accord.

Quant à la tarification à la pathologie, elle correspond à une volonté du Gouvernement que je vous remercie, monsieur Sérusclat, d'avoir appuyée. Il s'agit évidemment d'une mesure d'avenir pour l'hôpital. L'heure avancée ne me permet malheureusement pas d'en dire plus à ce sujet.

A M. Hubert Martin, qui a commencé son intervention en disant : « Voilà un budget laconique pour une politique insipide. » Je répondrai que j'ai entendu de sa part un discours insipide pour des propositions laconiques.

Enfin, je voudrais rafraîchir la mémoire à Mme Beaudeau et à M. Souffrin, qui ont cru remarquer que nous étions, avec M. Jean-Louis Bianco, les premiers ministres en charge de la santé à avoir dû faire face à une manifestation...

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Nous n'avons jamais dit cela !

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** ... en évoquant le nombre de manifestations auxquelles ont dû faire face les précédents ministres de la santé.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Relisez donc nos interventions !

**M. Bruno Durieux, ministre délégué.** Il est vrai, en revanche, que nous avons eu droit à une grande première : une manifestation des professions de santé dans laquelle la C.G.T. défilait à côté du R.P.R. Il y a là, en effet, une véritable nouveauté !

Je terminerai cette intervention en rappelant simplement que la qualité des soins dépend de notre aptitude à maîtriser les dépenses de la santé.

Le Gouvernement exclut autant le rationnement des soins que celui de l'accès aux soins, tel qu'il est parfois suggéré ou tel qu'il résulterait de certaines propositions.

Bien gérer la santé pour assurer à tous la qualité des soins, voilà la politique que nous devons mettre en œuvre. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Personne n'en veut de votre politique !

**M. Kofi Yamgnane, secrétaire d'Etat.** Je demande la parole.

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

**M. Kofi Yamgnane, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je reviendrai brièvement sur le problème abordé par M. Fourcade et sur lequel M. Jean-Louis Bianco a déjà apporté une réponse. J'évoquerai ensuite le R.M.I., puis l'économie sociale, afin de répondre à M. Vizet et de préciser notre position sur cette question importante.

S'agissant de la maîtrise de l'immigration, M. Fourcade s'est inquiété tout à l'heure de notre « timidité » ; c'est le mot qu'il a employé.

Comme l'a remarqué M. Bianco, monsieur Fourcade, vous vous êtes uniquement placé sous l'angle de la répression. Le Gouvernement mène, lui, une politique tout à fait équilibrée, aussi ferme sur la maîtrise de l'immigration que sur la nécessité d'une intégration.

Le dispositif qui a été annoncé cet été par Mme le Premier ministre et dont la mise en place est largement avancée comprend cinq mesures principales, que je me permettrai de rappeler brièvement.

Il s'agit, premièrement, du renforcement des contrôles avant l'entrée sur le territoire français, notamment des contrôles sur l'établissement des visas. Et je peux vous dire, pour m'être rendu récemment au Tchad, au Bénin et en Côte d'Ivoire, pays dont les ressortissants ne posent pas de problèmes particuliers à la France, que ces mesures y sont ressenties très durement. Nos compatriotes vivant dans ces pays sont d'ailleurs interpellés sans cesse, pressés de questions telles que : « Qu'arrive-t-il à la France pour qu'elle prenne de telles mesures ? »

Le dispositif du Gouvernement prévoit deuxièmement, le renforcement de l'efficacité des contrôles à l'entrée sur le territoire ; troisièmement, la responsabilité des maires dans la délivrance des certificats d'hébergement, avec la possibilité, quand cela est nécessaire, d'un contrôle par l'office des migrations internationales ; quatrièmement, la lutte contre le travail clandestin - ainsi que M. Bianco l'a indiqué, monsieur Fourcade, vous avez approuvé le projet de loi que le Gouvernement a soumis récemment à la Haute Assemblée sur ce point - et, cinquièmement, des mesures concernant le retour des personnes en situation irrégulière et l'aide à leur insertion dans leur pays d'origine.

Sur la question du regroupement familial, le Gouvernement entend maintenir les principes en vigueur, qui sont conformes aux valeurs impératives de respect des personnes, mais il entend également s'opposer au détournement de ces principes.

J'ajoute que l'immigration familiale a beaucoup diminué depuis 1985 et qu'elle ne concerne plus que 30 000 personnes par an.

La politique d'intégration constitue le pendant de cette politique de maîtrise de l'immigration. Elle a pour objectif de permettre à chacun de vivre dans notre société dès lors qu'il en accepte les règles.

Les personnes issues de l'immigration sont, bien entendu, concernées par cette politique, qui leur donne des droits, mais leur impose aussi des devoirs.

La politique d'intégration vise, plus généralement, tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, sont exclus de notre société ou risquent de l'être.

Je tiens à dire à Mme Beaudeau que nous sommes évidemment tous choqués par les cinquante mesures proposées par l'extrême droite. D'ailleurs, personne dans cette assemblée ne les approuve. Il n'y a guère que les déclarations de M. Poniatowski qui m'inquiètent, je le dis comme je le pense. En effet, si l'on devait, de manière rétroactive, revenir sur les naturalisations prononcées en 1974, c'est moi qui serais déchu de la nationalité française ! Mais si l'on remontait à 1789 - pourquoi pas ? - c'est M. Poniatowski qui la perdrait ! Et si l'on remontait jusqu'à 1554, date à laquelle la duchesse Anne de Bretagne a rattaché la Bretagne à la

France, ce serait M. Le Pen lui-même qui serait privé de la nationalité française ! (*Sourires.*) Car il n'y a aucune raison de s'arrêter à une certaine date.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Il ne suffit pas de dire, il faut agir, monsieur le secrétaire d'Etat.

**M. Kofi Yamgnane, secrétaire d'Etat.** Nous ferons ce qu'il faut, et nous comptons sur vous pour nous aider.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Alors, dépêchez-vous !

**M. Kofi Yamgnane, secrétaire d'Etat.** S'agissant de l'insertion professionnelle impossible pour les hommes ou les femmes de cinquante ans qui n'ont pas travaillé depuis longtemps ou qui ne travaillent plus, il ne faut pas oublier que l'insertion, ce n'est pas seulement l'accès à une profession. L'insertion, cela concerne le logement, la santé, l'accès aux soins, l'accès à l'hygiène. Cela concerne tout simplement l'accès à la dignité de chacun. A partir de là, tout le monde est susceptible d'être inséré.

Dans l'ensemble du budget du ministère des affaires sociales et de l'intégration, le secteur de l'économie sociale reçoit une part modeste. Il n'en bénéficie pas moins de toute l'attention du Gouvernement.

La convention nationale d'économie sociale régionale, qui s'est tenue aujourd'hui même, aura été l'occasion de souligner le rôle de l'économie sociale dans l'économie régionale.

Les entreprises de l'économie sociale souhaitent à la fois rester fidèles à leurs principes traditionnels et s'adapter aux exigences d'une économie moderne.

La délégation à l'économie sociale, devenue délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale, les encourage dans cette voie. Je ne reviendrai donc pas sur l'important travail qu'elle a accompli depuis dix ans. En élargissant ainsi les compétences de cet organisme, le Gouvernement a voulu marquer l'importance qu'il attache à l'innovation sociale. Il a aussi voulu montrer que l'économie sociale était un des lieux privilégiés de cette innovation.

Sur le plan budgétaire, les crédits destinés à l'économie sociale s'élèvent à 22,6 millions de francs, dont 18 millions de francs sont des crédits d'intervention. La délégation participera ainsi à l'effort de régulation budgétaire que l'Etat s'est imposé. Il faut y ajouter 3 millions de francs qui sont affectés à la formation professionnelle.

Les actions menées en faveur de l'économie sociale sont loin d'être uniquement d'ordre budgétaire. Dans le domaine législatif, M. le rapporteur a rappelé à l'instant la loi du 7 août 1991, relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, texte que j'ai défendu devant vous. Il s'agit, d'une part, de dispositions en faveur du bénévolat et, d'autre part, de mesures visant à renforcer la crédibilité des organismes qui font appel à la générosité publique.

D'autres mesures en faveur du bénévolat pourraient être proposées prochainement. En effet, le conseil national de la vie associative réfléchit actuellement à des dispositions permettant une véritable reconnaissance de l'engagement bénévole des responsables d'association.

Par ailleurs, votre assemblée a adopté récemment, en première lecture, le projet de loi sur la modernisation des coopératives. En effet, la loi portant statut de la coopération date de 1947, soit à peu près cinquante ans. Depuis, le monde a changé. Il est aujourd'hui indispensable d'adapter les règles de la coopération aux exigences de l'économie contemporaine et au développement du marché européen. En particulier pour leur permettre d'investir, il est indispensable d'aider les coopératives à renforcer leurs fonds propres.

M. le rapporteur a également évoqué les réflexions en cours sur la fiscalité des associations et sur la prise en compte des directives européennes dans la législation française concernant les entreprises de l'économie sociale.

Sur le premier point, il s'agit notamment d'examiner si la jurisprudence récente du Conseil d'Etat ne justifie pas une mise à jour de la doctrine des œuvres. Sur le second point, l'Europe, je confirme entièrement le propos de M. le rapporteur sur l'adaptation de la législation française.

En outre, je voudrais vous préciser que les projets de règlement concernant la société coopérative européenne, l'association européenne et la mutualité viennent d'être adoptés par la Commission des communautés européennes, le 6 novembre dernier.

Le Gouvernement entend donc défendre avec vigueur ces projets qui permettront à l'économie sociale d'atteindre une dimension européenne. Ainsi, l'économie sociale est promise à un grand avenir en France et en Europe. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Laurent Cathala**, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

**M. Laurent Cathala**, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, une question a été posée sur le maintien du pouvoir d'achat des allocations familiales, et, d'une manière plus générale, des prestations familiales. Je vous confirme qu'au cours des dix dernières années le pouvoir d'achat des prestations familiales a été maintenu de par l'extension et la création de prestations et par un certain nombre de mesures fiscales qui ont dû être prises.

**Mme Marie-Claude Beaudeau.** Monsieur le ministre, je vous ai parlé des allocations familiales !

**M. Charles Descours**, rapporteur pour avis. Depuis 1988 !

**M. Laurent Cathala**, secrétaire d'Etat. Je parle des prestations familiales en général. Vous savez fort bien que depuis 1981 le pouvoir d'achat des prestations familiales a été maintenu du fait de l'extension du champ d'application d'un certain nombre de prestations et de la création de prestations nouvelles.

Les dernières dispositions qui ont été prises par le Gouvernement lors du conseil des ministres du 30 octobre dernier vont d'ailleurs dans ce sens. Elles confirment mon propos quant à la volonté du Gouvernement de renforcer les prestations familiales.

En ce qui concerne la dépendance, s'il est vrai que l'allongement de la vie nous amène aujourd'hui à discuter cette question avec une plus grande acuité que voilà quelque temps, il n'y a pas lieu de le faire dans la précipitation. Les échéances qui ont été fixées seront respectées.

Je rappellerai les orientations que je vous ai indiquées cet après-midi.

Le financement actuel est le suivant : quelque 2 milliards de francs des caisses de retraite, 9 milliards de francs des départements à travers l'allocation compensatrice et 11 milliards de francs de la caisse d'assurance maladie. A l'évidence dans le souci de préserver notre système de protection sociale, ces équilibres devront être à peu près respectés et devront servir de base à la discussion du projet de loi prévu à cet effet.

S'agissant de la situation des Harkis, je confirme que nous disposons de 110 millions de francs pour l'insertion sociale de la communauté d'origine nord-africaine, compte tenu, bien sûr, des aides que nous apportent le ministère de l'éducation nationale, le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et le ministère de l'équipement, du logement, des transports et de l'espace.

En ce qui concerne les associations mandataires, monsieur Chérioux, les dispositions sur les emplois de proximité prises au dernier conseil des ministres devraient permettre de régler les contentieux que vous avez décrits entre ces associations qui interviennent pour le compte de personnes âgées et les U.R.S.S.A.F.

**M. Jean Chérioux.** Il sera donc mis fin aux tracasseries administratives !

**M. Laurent Cathala**, secrétaire d'Etat. Il se peut que quelques contentieux subsistent avec les U.R.S.S.A.F. mais, d'une manière générale, la situation devrait s'améliorer.

S'agissant de la situation des directeurs d'établissements sociaux et médico-sociaux, des négociations ont été engagées avec ces personnels, qui ont été reçus à plusieurs reprises. Les négociations se poursuivent. Le problème a été posé à l'occasion du mouvement de grève de l'ensemble des travailleurs sociaux. Je m'engage à faire parvenir, à MM. Sérusclat et Delfau, une réponse écrite. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Michel Gillibert**, secrétaire d'Etat. Je demande la parole.

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

**M. Michel Gillibert**, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je voudrais d'abord remercier l'ensemble des rapporteurs qui ont plutôt rendu hommage au travail fait pour les personnes handicapées par le Gouvernement. Il reste des choses à faire, nous le savons ; il en restera beaucoup encore.

Messieurs Oudin, Boyer, Martin, Chérioux et Braconnier, le taux de la revalorisation prévu pour 1992 sera de 2,8 p. 100 afin de tenir compte de l'évolution prévisionnelle des prix.

La question des ressources des handicapés sera l'un des points importants à traiter à l'occasion de la préparation des futurs dispositifs législatifs et réglementaires pour 1992, dans une perspective affirmée d'intégration.

Je rappellerai aussi que le problème des ressources des personnes handicapées ne se limite pas à l'allocation aux adultes handicapés.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous avons pris la décision d'améliorer sensiblement les conditions de rémunération des travailleurs en ateliers protégés grâce à la forfaitisation partielle du complément de ressources versé par l'Etat et qui entrera en vigueur à la fin de cette année.

De même, j'ai rappelé à l'Agefiph - il faut bien en parler de temps à autre - que la prime de 30 000 francs devait être versée lors de l'embauche d'une personne handicapée. N'oublions pas non plus un point important : la création d'un troisième complément d'A.E.S. - 5 400 francs, au lieu de 1 940 francs - pour les parents d'enfants handicapés qui souhaitent rester à leur domicile pour s'occuper de leurs enfants.

Pour ceux qui souhaiteraient faire, au niveau des ressources, une comparaison avec ce qui se passe à l'étranger, je dirai que, à la suite de la visite de trente-quatre ministres en France pendant quarante-huit heures, nous pouvons être heureux d'être Français.

J'apporterai maintenant une précision à MM. Oudin, Boyer et Chérioux. L'article 84 du projet de loi de finances vise à modifier les conditions d'attribution de l'A.A.H. aux personnes âgées. De même que l'assurance invalidité laisse la place à soixante ans à l'assurance vieillesse, l'A.A.H. serait, dans tous les cas, remplacée à cet âge par une pension liquidée au titre de l'inadaptitude, complétée par l'allocation supplémentaire du F.N.S.

Les bénéficiaires du système encore en vigueur sont assurés de conserver leur niveau actuel de ressources.

Les personnes bénéficiaires de l'A.A.H. ne présentant pas un handicap de 80 p. 100 seront automatiquement prises en charge dans le nouveau système.

J'ajoute aussi que nous avons accepté une adaptation du texte favorisant le maintien dans la vie active des personnes handicapées - milieu ordinaire et travail protégé. Il s'agira, comme le prévoit l'amendement proposé à l'Assemblée nationale, de permettre le maintien de l'A.A.H. au-delà de soixante ans pour ceux qui souhaitent poursuivre une activité professionnelle au-delà de cet âge.

J'ai pris bonne note de la remarque formulée par M. Descours à propos de la situation des bénéficiaires de rentes viagères acquises par le biais d'un contrat épargne-handicap et passant au régime vieillesse.

M. Bianco et moi-même avons déjà indiqué à l'U.N.A.P.E.I. que nous étions conscients de la nécessité d'encourager l'épargne des personnes handicapées, car c'est un élément très important, incitant à faire un pas vers l'insertion.

Une réflexion est donc en cours sur les conditions de revalorisation du plafond des rentes viagères non prises en compte dans le calcul des ressources pour l'A.A.H. Samedi dernier, j'assistais à une réunion de la fédération des mutuelles qui travaillent avec nous dans ce sens.

Dans le cadre du travail plus général que nous commençons en prévision de la loi de 1992, nous devons étudier cette difficulté, signalée, à juste titre, par M. Descours, ainsi que l'ensemble des problèmes liés aux ressources.

M. Hubert Martin a évoqué l'application de la loi de juillet 1991 relative à l'accessibilité. Il est évident, là aussi, que la loi doit être réellement appliquée. Vous devrez en être les acteurs, messieurs les élus. Les personnes chargées du contrôle seront les équipes qui, en général, s'intéressent aux problèmes de sécurité. Elles n'ont pas l'habitude de traiter les

problèmes d'une façon superficielle. Par ailleurs, vous le savez, les associations pourront se porter partie civile chaque fois qu'elle constateront un dysfonctionnement au regard des normes fixées.

Nous allons achever très prochainement la rédaction des décrets ; cette loi pourra donc entrer en application très rapidement.

En ce qui concerne le stationnement, un décret de décembre 1990 accorde à toutes les personnes qui ont des problèmes de dépendance - insuffisance respiratoire, handicap mental, etc. - l'utilisation de la plaque G.I.C. pour leur permettre de stationner. Mais il faut bien être conscient du fait que le stationnement privilégié des personnes handicapées n'est pas un droit. C'est la raison pour laquelle, avec M. Marchand, nous envisageons l'élaboration d'un texte qui régira ce stationnement et permettra de pénaliser les infractions. Aujourd'hui, en effet, si une personne qui s'est vu infliger un procès-verbal parce qu'elle avait stationné sur un emplacement réservé aux handicapés va devant le tribunal, elle gagnera. Nous devons donc très vite remédier à cela.

S'agissant des transports, sujet que j'ai déjà évoqué cet après-midi, je sais que M. Descours est tout à fait informé sur l'autobus Renault. Je me suis rendu récemment à Marseille pour m'entretenir avec le syndicat des personnes responsables des transports en commun et je crois que l'unanimité est faite sur ce point. N'est-ce pas, monsieur le rapporteur pour avis ?

**M. Charles Descours, rapporteur pour avis.** Tout à fait. On a vu l'autobus à Vénissieux, voilà quinze jours.

**M. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat.** Je tiens à rassurer M. Chérioux.

Je pense que vous pourrez disposer très prochainement, monsieur le sénateur, de places de C.A.T. à Paris. Les associations, bien sûr, en réclament. Nous sommes prêts à leur en donner, mais, vous le savez, le problème se pose en termes simples : il est impossible d'acquérir un mètre carré à Paris au prix actuel.

Avec MM. Jean-Louis Bianco et Michel Delebarre, nous sommes en train de préparer un projet de loi qui obligera les grandes villes, dont Paris bien sûr, à proposer un quota de mètres carrés aux associations, justement pour l'installation de C.A.T., à un prix déterminé, afin de permettre à ces associations de garantir l'avenir des handicapés mentaux dans les grandes villes.

**M. Jean Chérioux.** Il ne faudra pas oublier les M.A.S !

**M. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat.** Je n'oublierai rien ! L'ordre de Malte nous en demande une depuis longtemps.

**M. Jean Chérioux.** Avec l'aide de la ville de Paris !

**M. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat.** On m'a demandé de vous écrire. J'ai écrit à la Ville de Paris pour essayer d'appuyer l'ordre de Malte et, jusqu'à maintenant, je n'ai pas reçu de réponse.

**M. Jean Chérioux.** C'est nous qui l'appuyons, monsieur le secrétaire d'Etat, en lui fournissant le terrain.

**M. Michel Gillibert, secrétaire d'Etat.** Pour l'instant, je ne sais pas. En tout cas, je vois très souvent M. de Pierredon, et il a beaucoup de problèmes. Mais j'espère que les démarches aboutiront car il manque des M.A.S. à Paris, c'est évident.

L'augmentation du forfait hospitalier s'applique à tous les usagers. Le minimum légal de ressources qu'il est prévu de laisser aux personnes handicapées - cette disposition ne me satisfait pas, mais nous sommes actuellement dans une période qui impose certaines obligations - s'élève à 12 p. 100 de l'A.A.H., soit 361 francs par mois. Il s'applique, bien entendu, aux personnes handicapées hospitalisées.

Une instruction a été adressée aux caisses d'allocations familiales assurant la gestion de l'A.A.H. pour qu'elles appliquent sans délai cette règle. En effet, certaines personnes handicapées hospitalisées avaient eu à se plaindre de retards.

Il faudra néanmoins réexaminer l'ensemble de ce problème, à l'occasion de la discussion du projet de loi qui doit venir prochainement en discussion.

En ce qui concerne les auxiliaires de vie, monsieur Braconier, les crédits affectés à leurs services doivent connaître une augmentation de 25 p. 100. Ce chiffre me paraît tout de même important. En effet, l'Etat n'a normalement plus à s'occuper de ce genre de problème sauf, bien sûr, pour les

1 800 auxiliaires de vie qui avaient été nommés par le Gouvernement, lorsque l'Etat en était responsable. Aujourd'hui, il appartient aux conseils généraux d'intervenir pour développer les services d'auxiliaires de vie. Nous venons de donner à nouveau l'exemple pour bien marquer l'importance que revêtent ces auxiliaires de vie dans le maintien à domicile, dont on parle tant.

On a parlé de « gel » des dépenses. Je crois que personne n'a pu s'en plaindre. Il n'y a pas eu de problème. En tout cas, je souhaiterais que cette politique de maintien à domicile et l'exemple donné par l'Etat soient suivis par les conseils généraux. Ceux-ci devraient comprendre que les services des auxiliaires de vie coûtent moins cher que les grands foyers tout en permettant aux personnes handicapées de rester chez elles. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. le président.** Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits concernant le ministère des affaires sociales et de l'intégration et figurant aux états B et C, puis j'appellerai en discussion l'article 84.

## ÉTAT B

**M. le président.** « Titre III, 152 641 876 francs. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.

*(Ces crédits ne sont pas adoptés.)*

**M. le président.** « Titre IV, 368 665 678 francs. »

La parole est à M. Louis Boyer, rapporteur pour avis.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis.** Monsieur le ministre, la question que je souhaite vous poser est relative à l'évolution du plafond majorable de la rente mutualiste du combattant.

Vous avez accepté, à l'Assemblée nationale, l'inscription d'une dotation de 5 millions de francs, et je vous remercie d'avoir pris une telle initiative.

J'aimerais seulement pouvoir en apprécier la portée réelle. Le plafond est actuellement fixé à 5 900 francs.

Si l'on s'en tient - première hypothèse - au contenu d'une réponse que vous avez faite à une question écrite, un effort de un million de francs permet un relèvement du plafond de 100 francs. Ainsi, vous l'auriez relevé de 500 francs, le portant à 6 400 francs, qui est précisément le niveau souhaité par les associations représentatives des populations concernées.

Si, au contraire, on écoute les propos de M. le ministre chargé du budget, la dotation accordée permettrait tout juste de porter le plafond à un montant s'établissant entre 6 050 et 6 100 francs.

Quelle hypothèse convient-il de retenir ?

Si c'est la seconde, je dois vous dire que votre effort, pour être méritoire, n'en reste pas moins très insuffisant. Je rappelle, en effet, qu'aucune revalorisation n'est intervenue en 1991.

J'espère, monsieur le ministre, que vous me répondrez que la bonne hypothèse est la seconde.

**M. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration.** Je demande la parole.

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

**M. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration.** Monsieur le rapporteur pour avis, je vous remercie tout d'abord d'avoir bien voulu saluer l'effort que fait le Gouvernement. Je confirme la somme de 5 millions de francs que vous venez d'évoquer. Pour le reste, nous en sommes encore - c'est ce qui explique la divergence entre les deux chiffres que vous avez cités - à des arbitrages techniques sur le montant à atteindre.

Je pense, sans pouvoir vous donner malheureusement de réponse définitive, que le chiffre ne devrait pas être inférieur à 6 200 francs.

Dès que j'aurai les derniers arbitrages, je ne manquerai pas, monsieur le rapporteur pour avis, de vous apporter une réponse, cette fois-ci, définitive.

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

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.

*(Ces crédits ne sont pas adoptés.)*



## ÉTAT C

**M. le président.** « Titre V. - Autorisations de programme, 93 119 000 francs.

« Crédits de paiement, 29 075 000 francs. »

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre V.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

**M. le président.** « Titre VI. - Autorisations de programme, 1 163 800 000 francs.

« Crédits de paiement, 292 800 000 francs. »

Personne ne demande la parole ? ...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre VI.

(Ces crédits ne sont pas adoptés.)

## Article 84

**M. le président.** « Art. 84. - L'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale est complété par trois alinéas ainsi rédigés :

« L'allocation aux adultes handicapés n'est plus perçue à compter d'un âge déterminé par décret au Conseil d'Etat. Elle est remplacée à compter de cet âge par les avantages de vieillesse alloués en cas d'inaptitude au travail dans les conditions prévues aux alinéas 1 et 2 de l'article L. 341-15.

« Toutefois, l'allocation aux adultes handicapés est maintenue, à la demande de l'allocataire, au-delà de l'âge déterminé par le décret mentionné à l'alinéa précédent lorsqu'il exerce une activité professionnelle. Dans ce cas, les avantages de vieillesse sont liquidés à cet âge. Leur service intervient à la date de cessation d'activité et au plus tard à un âge limite déterminé ; il met fin à l'allocation aux adultes handicapés.

« Lorsque le montant des avantages de vieillesse et de l'allocation aux adultes handicapés du bénéficiaire est supérieur au montant des avantages résultant de l'application du présent article, le montant supplémentaire résultant de l'allocation aux adultes handicapés est maintenu au niveau atteint au 31 décembre 1991, dans les conditions en vigueur à cette date. »

Par amendement n° II-26, M. Oudin, au nom de la commission des finances, propose de supprimer cet article.

La parole est à M. Oudin, le rapporteur spécial.

**M. Jacques Oudin, rapporteur spécial.** L'article 84, qui est rattaché à ce budget, tend à modifier pour les personnes âgées les conditions d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés.

Dans le rapport écrit qui vous a été fourni, mes chers collègues, toutes les précisions sont indiquées concernant cette modification et les conséquences que la commission des finances en a tirées.

Nous pensons que, globalement, le système qui est défini est plus défavorable que celui qui est aujourd'hui en vigueur dans le cadre de l'allocation aux adultes handicapés. C'est la raison pour laquelle nous vous proposons de ne pas l'adopter.

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

**M. Jean-Louis Bianco, ministre des affaires sociales et de l'intégration.** Le Gouvernement émet un avis défavorable pour les raisons que M. Gillibert a exposées tout à l'heure.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis.** Je demande la parole.

**M. le président.** La parole est à M. Louis Boyer, rapporteur pour avis.

**M. Louis Boyer, rapporteur pour avis.** Je ne reprendrai pas les arguments que M. le rapporteur spécial a développés et auxquels souscrit la commission des affaires sociales.

Cette dernière considère que les modalités d'attribution des avantages sociaux aux personnes âgées feront l'objet d'un plus large examen à l'occasion de la discussion du projet de loi sur la dépendance, dont la discussion sera engagée en 1992.

C'est dans l'attente de cette discussion que la commission des affaires sociales a choisi d'émettre un avis défavorable à l'encontre de cet article, dont les conséquences techniques ne lui ont pas, de surcroît, paru, très claires.

Aussi, elle vous propose de ne pas l'adopter.

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole ? ... Je mets aux voix l'amendement n° II-26, repoussé par le Gouvernement.

(L'amendement est adopté.)

**M. le président.** En conséquence, l'article 84 est supprimé.

Nous avons achevé l'examen des dispositions concernant le ministère des affaires sociales et de l'intégration.

6

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mardi 26 novembre 1991, à dix heures trente, à quinze heures et le soir :

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1992, considéré comme adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution (nos 91 rectifié et 92, 1991-1992).

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 :

**Economie, finances et budget :**

V. - Poste et télécommunications :

M. Henri Torre, rapporteur spécial (rapport n° 92, annexe n° 17) ; M. Jean Faure, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan (avis n° 94, tome XXI).

**Défense et articles 43 et 44 :**

1. Rapporteurs spéciaux :

Exposé d'ensemble, dépenses en capital : M. René Monory (rapport n° 92, annexe n° 47) ;

Dépenses ordinaires : M. François Trucy (rapport n° 92, annexe n° 48).

2. Rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées :

Section commune : M. Xavier de Villepin (avis n° 95, tome IV) ;

Section gendarmerie : M. Michel Alloncle (avis n° 95, tome V) ;

Section forces terrestres : M. Philippe de Gaulle (avis n° 95, tome VI) ;

Section air : M. Albert Voilquin (avis n° 95, tome VII) ;

Section marine : M. Max Lejeune (avis n° 95, tome VIII).

**Délai limite pour le dépôt des amendements aux crédits budgétaires pour le projet de loi de finances pour 1992**

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 1992 est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

**Délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole ? ...

La séance est levée.

(La séance est levée le mardi 26 novembre 1991, à une heure vingt-cinq.)

Le Directeur  
du service du compte rendu sténographique,  
MICHEL LAISSY

**QUESTION ORALE**

REMISE À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

(Application des articles 76 à 78 du règlement)

*Situation du lactarium de l'Institut de puériculture  
du boulevard Brune, Paris (14<sup>e</sup>)***385.** - 25 novembre 1991. - **Mme Marie-Claude Beau-**  
**deau** attire l'attention de **M. le ministre des affaires****sociales et de l'intégration** sur la situation du lactarium de l'Institut de puériculture du boulevard Brune, Paris (14<sup>e</sup>), depuis que celui-ci est passé de la tutelle de la ville de Paris en 1989 sous tutelle de l'Etat. Elle lui demande de lui préciser quelles mesures il envisage au plan des achats, du personnel, des moyens de livraison, de l'équilibre de son budget, un fonctionnement correct correspondant à son importance sociale et médicale. Elle lui demande enfin de lui préciser les mesures qu'il envisage afin de prendre en charge le déficit de 2 millions accumulés depuis juin 1989 et de procéder au versement d'une subvention pour l'année 1992.