

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 1993-1994

COMPTE RENDU INTÉGRAL

39^e SÉANCE

Séance du vendredi 3 décembre 1993

SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN FAURE

1. **Procès-verbal** (p. 5487).
2. **Loi de finances pour 1994.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5487).

Affaires sociales, santé et ville

II. - VILLE (p. 5487)

Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville ; MM. Philippe Marini, rapporteur spécial de la commission des finances ; Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; MM. Gérard Larcher, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; André Diligent, Paul Loridant, Jean-Paul Delevoye, Mmes Paulette Fost, Marie-Madeleine Dieulangard, M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.

Suspension et reprise de la séance (p. 5507)

3. **Demande d'autorisation de missions d'information** (p. 5507).
4. **Loi de finances pour 1994.** - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 5507).

Affaires sociales, santé et ville

II. - VILLE (suite) (p. 5507)

Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville.

Crédits du titre III. - Vote réservé (p. 5511)

Sur les crédits du titre IV (p. 5511)

Mmes Paulette Fost, Marie-Claude Beaudou.

Amendement n° II-19 rectifié de M. Franck Sérusclat. - Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M. Philippe Marini, rapporteur spécial de la commission des finances ; Mme le ministre d'Etat. - Rejet.

Amendement n° II-20 rectifié de M. Paul Loridant. - Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M. le rapporteur spécial, Mme le ministre d'Etat. - Rejet.

Amendement n° II-21 rectifié de M. Paul Loridant. - Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M. le rapporteur spécial, Mme le ministre d'Etat, M. Ernest Cartigny, Mme Paulette Fost, M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. - Rejet.

Le vote des crédits est réservé.

Crédits des titres V et VI. - Vote réservé (p. 5515)

Article 52 *ter*. - Adoption (p. 5515)

I. - AFFAIRES SOCIALES ET SANTÉ (p. 5515)

Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville ; MM. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué à la santé ; Jacques Oudin, rap-

porteur spécial de la commission des finances ; Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, pour la sécurité sociale ; Louis Boyer, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, pour la santé et la politique hospitalière ; Jean Chérioux, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales ; pour la politique familiale ; Alain Vasselle, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, pour la politique en faveur des personnes âgées ; Jacques Machet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, pour la politique en faveur des handicapés ; Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.

Suspension et reprise de la séance (p. 5536)

MM. Xavier de Villepin, Charles Metzinger, Jean-Paul Hamman.

Suspension et reprise de la séance (p. 5542)

PRÉSIDENTE DE M. YVES GUÉNA

Mme Marie-Claude Beaudou, M. Claude Huriet, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M. Jean Chérioux, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Guy Robert, Franck Sérusclat.

Mme le ministre d'Etat, M. le ministre délégué, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis.

Crédits du titre III. - Adoption (p. 5559)

Sur les crédits du titre IV (p. 5559)

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis ; Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis ; M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis ; Mme le ministre d'Etat, M. le président de la commission des affaires sociales ; Mmes Marie-Claude Beaudou, Michelle Demessine, Marie-Madeleine Dieulangard.

Amendement n° II-23 de Mme Marie-Madeleine Dieulangard. - Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M. le rapporteur spécial, Mmes le ministre d'Etat, Marie-Claude Beaudou. - Rejet.

Adoption des crédits.

Crédits des titres V et VI. - Adoption (p. 5564)

5. **Transmission de projets de loi** (p. 5564).

6. **Dépôt d'une proposition d'acte communautaire** (p. 5564).

7. **Ordre du jour** (p. 5565).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. JEAN FAURE vice-président

La séance est ouverte à neuf heures cinquante.

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 1994

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 1994, adopté par l'Assemblée nationale. [N^{os} 100 et 101, (1993-1994).]

Affaires sociales, santé et ville

II. - VILLE

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi concernant le ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville : II. - Ville.

La parole est à Mme le ministre d'Etat.

Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville. Monsieur le président, madame, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, la présentation du projet de budget de mon département ministériel devant votre assemblée se déroulera en deux étapes : ce matin, je présenterai les crédits de la politique de la ville, cet après-midi, les crédits « affaires sociales et santé ».

Cette séparation était nécessaire pour l'organisation des débats ; il est clair cependant que la politique de la ville et la politique sanitaire et sociale sont étroitement mêlées.

Qu'il s'agisse des programmes d'action sociale en faveur des jeunes, de la politique d'insertion des exclus, des dispositifs de prévention, d'accueil et de prise en charge des toxicomanes, la politique sanitaire et sociale de mon département ministériel s'oriente prioritairement vers les quartiers qui connaissent les plus grandes difficultés. De la même manière, les actions structurantes que nous pourrons mener au cours des cinq prochaines

années dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, afin de recréer les conditions d'une vie sociale, s'appuieront étroitement sur les politiques sanitaire et sociale du ministère.

C'est bien pour marquer cette complémentarité et pour regrouper toutes les synergies que le Premier ministre a décidé d'adjoindre la politique de la ville aux compétences traditionnelles du ministère des affaires sociales et de la santé.

La politique de la ville est une priorité. Depuis ma prise de fonctions, j'ai rencontré les élus, les associations, les fonctionnaires de l'Etat chargés de mettre en œuvre, sur le terrain, la politique de la ville, afin d'écouter leurs souhaits et leurs propositions, dont il sera tenu compte dans la définition des objectifs pour les cinq années à venir. Le Gouvernement a beaucoup travaillé pour préciser sa politique et définir les moyens de la mettre en œuvre.

Le comité interministériel des villes qui s'est réuni le 29 juillet dernier, sous la présidence du Premier ministre, a permis de faire une première synthèse de ces travaux et de prendre un certain nombre de décisions.

Aussi, je souhaite, après avoir présenté les grandes lignes du projet de la politique de la ville pour 1994, vous indiquer les mesures que le Gouvernement a prises ou compte prendre dans les prochaines semaines pour donner plus d'efficacité et de pertinence à la politique de la ville.

Le projet de budget que j'ai l'honneur de vous présenter donne l'occasion, pour la première fois, d'engager un véritable débat budgétaire sur les objectifs et les moyens de la politique de la ville.

Je m'en félicite car cela permet ainsi à la représentation nationale d'examiner dans leur ensemble les crédits que le Gouvernement a décidé de consacrer à la lutte contre l'exclusion urbaine.

En effet, jusqu'à présent, les crédits spécifiques de la politique de la ville, c'est-à-dire ceux qui sont gérés par la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, étaient répartis dans plusieurs budgets, sans qu'il soit possible d'en présenter une synthèse.

Ainsi, les crédits de prévention de la délinquance étaient inscrits dans le budget des services généraux du Premier ministre ; les crédits en faveur de l'animation des quartiers, du financement des associations, de la rénovation des services publics de quartiers et du fonds social urbain étaient, quant à eux, inscrits dans le budget du ministère de l'équipement. Cette dispersion interdisait au Parlement d'avoir une vue complète des moyens budgétaires de la politique de la ville et d'exercer un contrôle réel et efficace sur l'action du Gouvernement.

La présentation des crédits de la politique de la ville est aujourd'hui profondément nouvelle. En effet, tenant compte de la nouvelle répartition des compétences gouvernementales, qui confie la politique de la ville au ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, une section budgétaire « ville » a été créée au sein du budget de mon département ministériel. Elle regroupe l'ensemble des crédits spécifiques de la politique de la ville. Ceux-ci

s'élèveront, en 1994, si mon projet de budget est adopté, à 850 millions de francs, soit un montant comparable à celui des années précédentes.

Mais ce projet de budget - j'attire votre attention sur ce point - est profondément différent de ceux des années précédentes.

D'une part, les crédits ne sont pas de même nature ; il s'agit essentiellement de crédits de fonctionnement, car nous disposerons, par ailleurs, grâce au plan de relance et grâce aux contrats de ville, de crédits d'investissement. D'autre part, ces crédits seront complétés, en cours d'année, par d'autres sources de financement.

Jusqu'en 1993, les crédits de la politique de la ville étaient principalement constitués de crédits d'investissement. Cette situation présentait des inconvénients majeurs qui limitaient l'efficacité de la politique qui était menée.

Comme chacun le sait, ce dont les quartiers en difficulté ont aujourd'hui le plus besoin, c'est la reconstitution des conditions d'une vie sociale. Cela suppose, avant tout, que l'on se donne les moyens d'une vie associative dynamique et innovante. Or, pour faire face aux demandes des associations, on ne disposait jusqu'alors que de crédits d'investissement, qui ne sont pas faits pour cela. Il en résultait des retards considérables dans la mise en place des crédits et dans le financement d'actions pourtant urgentes.

Le projet de budget pour 1994 va apporter une amélioration considérable à cet égard, par une très forte augmentation des crédits de fonctionnement.

Ainsi, les crédits d'intervention consacrés aux dépenses de fonctionnement vont s'accroître de 154 millions de francs - soit une progression de plus de 60 p. 100 - pour être portés à près de 400 millions de francs.

Cet effort supplémentaire permettra non seulement d'intensifier les actions que l'État mènera dans le cadre des contrats de ville, mais également de poursuivre ses actions de prévention de la délinquance - 110 millions de francs sont prévus à cet effet - ainsi que les opérations de « prévention-été », dont les crédits sont augmentés de près de 25 p. 100.

Il n'est pas question, pour autant, d'abandonner toutes les opérations d'investissement qui sont nécessaires pour réhabiliter les quartiers dégradés. Ainsi, 180 millions de francs d'autorisations de programme et 91 millions de francs de crédits de paiement sont demandés pour les actions d'investissement que mènera en propre mon département ministériel dans le cadre des contrats de ville. Cependant, le financement des investissements pèsera beaucoup moins qu'auparavant sur le budget de la délégation interministérielle à la ville.

Deux sources de financement viendront en effet compléter les moyens du ministère.

Il s'agit, tout d'abord, des crédits du plan de relance.

Le Gouvernement, vous le savez, a décidé d'affecter 5 milliards de francs du plan de relance à la politique de la ville. L'objectif du Gouvernement, en prenant cette décision, au printemps dernier, était double : d'une part, exercer une action de relance de l'activité économique ; d'autre part, se donner les moyens financiers d'entreprendre immédiatement des restructurations en profondeur des quartiers les plus déshérités.

Le comité interministériel des villes du 29 juillet dernier a fixé la répartition de ces crédits exceptionnels.

Ils serviront, pour près de la moitié d'entre eux, à financer des constructions ou des rénovations d'équipements publics tels que des écoles, des centres sociaux, des terrains de sport, des commissariats de police, des maisons de justice.

Ensuite, 38 p. 100 de ces crédits seront consacrés au désenclavement ou à l'aménagement des espaces extérieurs, qui ont été, jusqu'à présent, trop souvent négligés, alors qu'ils contribuent pour une part importante à la cohésion dans la ville et aux conditions de vie normales des habitants.

Enfin, 14 p. 100 de ces crédits permettront de financer des opérations de restructuration de quelques sites prioritaires auxquels a été attribué le label de « grand projet urbain ».

Afin de répondre au mieux aux besoins du terrain, le Gouvernement a décidé que 40 p. 100 des crédits du plan de relance seraient entièrement gérés par les préfets, le reste des crédits correspondant à des opérations de niveau national, comme les universités ou les commissariats.

J'ai souhaité, parce que c'est une condition de succès, que les actions de politique de la ville soient gérées au plus près du terrain, pour qu'elles soient adaptées à la réalité locale et que les crédits soient utilisés plus rapidement. Cette orientation répond, je le sais, aux aspirations des élus. Nombre d'entre eux m'avaient fait part de leurs préoccupations à ce sujet.

De plus, s'agissant des opérations financées sur les crédits du plan de relance, des dérogations aux règles traditionnelles de financement ont été accordées pour accroître la participation de l'Etat. Tel est notamment le cas en matière d'opérations de démolition, de réhabilitation de copropriétés dégradées, d'aménagement de voiries et de réseaux, et de réhabilitation d'écoles maternelles.

Aujourd'hui, près de la moitié des 5 milliards de francs du plan de relance a été transférée dans les ministères concernés. Le reste le sera en 1994, afin que tous les crédits soient engagés avant la fin de l'année prochaine.

La seconde source de financement des actions de la politique de la ville proviendra des crédits prévus par le projet de loi de finances pour 1994 dans les budgets des ministères qui concourent à cette politique que je suis chargée d'animer et de coordonner.

Politique interministérielle, par nature, la politique de la ville mobilise les crédits d'un nombre très important de ministères : logement, travail, éducation nationale, jeunesse et sports, équipement, culture, et naturellement celui des affaires sociales et de la santé, dont vous examinerez cet après-midi les crédits.

Tous les ministères sont concernés dès lors qu'ils acceptent d'engager des actions dans le cadre de la politique de la ville. Tous jouent un rôle irremplaçable dans la lutte contre l'exclusion urbaine. Je n'en citerai que quelques exemples.

L'école, nous le savons tous, est un facteur essentiel d'intégration sociale et de vie dans les quartiers. La révision de la carte des zones d'éducation prioritaires, afin de l'harmoniser avec la géographie de la politique de la ville, permettra de renforcer les complémentarités entre les actions menées par les deux départements ministériels. Le ministère de l'éducation nationale contribuera à concurrence de 590 millions de francs au financement de la politique de la ville.

De même, près de 600 millions de francs de crédits provenant du ministère du travail permettront d'intensifier les dispositifs d'aide à l'emploi et à la formation dans

les quartiers relevant de la politique de la ville. Il convient de renforcer tous les dispositifs de retour à l'emploi dans des quartiers où le taux de chômage dépasse parfois 30 p. 100.

Enfin, la nouvelle dotation de solidarité urbaine, dont les modalités de répartition sont modifiées par le projet de loi relatif à la dotation globale de fonctionnement, permettra d'apporter 1 260 millions de francs aux communes urbaines confrontées aux difficultés les plus graves.

Je connais bien les préoccupations des élus locaux en ce domaine. Ils craignent que les communes bénéficiant d'actions financées par l'Etat ne soient pas en mesure d'apporter leur contribution au financement de ces actions.

La dotation de solidarité urbaine devrait constituer un premier élément d'apaisement. Soyez assurés, mesdames, messieurs les sénateurs, que, en liaison avec le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, je veillerai à ce que les critères de répartition de cette dotation correspondent précisément à ceux de la politique de la ville.

Au total, plus de 7 milliards de francs de crédits provenant de différents ministères pourront ainsi être mobilisés en application des dispositions du projet de loi de finances pour 1994. Ils s'ajouteront aux crédits spécifiques de la politique de la ville.

Cette masse très importante de crédits permettra de financer non seulement les opérations prévues dans les contrats de ville, mais également celles que l'Etat décidera d'engager en dehors de ces contrats. Elle rend particulièrement nécessaire le rôle de coordination et d'animation qui m'a été confié par le Premier ministre.

Aujourd'hui dotée de moyens financiers très importants, la politique de la ville doit pouvoir être mise en œuvre de façon plus rapide et plus souple que par le passé. Les élus locaux, les associations, et même les représentants de l'Etat dans les départements se plaignent souvent des difficultés rencontrées, des délais de mise à disposition des crédits et de la rigidité des règles de leur utilisation.

Lors du comité interministériel des villes du 29 juillet dernier, M. le Premier ministre a demandé qu'une action vigoureuse de simplification soit entreprise dans les procédures de mise en œuvre de la politique de la ville. Ce sera un axe majeur de mon action en 1994, car je sais à quel point les attentes sont grandes en ce domaine.

Cette action ambitieuse de simplification est engagée depuis quelques semaines. Les circulaires relatives à l'utilisation des crédits ont été réexaminées afin de permettre plus de simplicité et de souplesse.

Ainsi, les crédits destinés à rénover les services publics de quartiers pourront, à l'avenir, être plus largement utilisés par exemple pour financer des centres d'accueil dans les services publics, embaucher un interprète ou donner un coup de peinture dans des locaux dégradés. Il s'agit de petites dépenses, mais elles suffisent bien souvent à recréer les conditions d'une vie sociale et à faciliter la vie des habitants.

De même, nous avons jugé essentiel de simplifier les conditions de versement des subventions aux associations.

Il faut le rappeler, plus de la moitié des crédits de la politique de la ville sont destinés aux associations. Ces subventions permettent, par exemple, de financer des projets mis en œuvre par les associations, tels les opérations de « prévention-été », l'hébergement de jeunes sans domicile fixe et l'accompagnement scolaire.

Elles servent également à financer le fonctionnement courant des associations locales : 1 p. 100 des crédits de la politique de la ville, soit 14 millions de francs, est expressément réservé à cette fin.

C'est dire l'importance que revêt, à nos yeux, le tissu associatif. Mais la multiplicité et la complexité des formulaires à remplir constituent, pour nombre d'associations, un obstacle insurmontable.

Cette situation ne pouvait plus durer.

J'ai donc demandé que soit élaboré sans délai un formulaire de demande de subvention, simple à remplir et, surtout, identique pour tous les ministères et pour le fonds d'action sociale.

Les règles d'emploi des crédits du 1 p. 100 associatif ont, par ailleurs, été simplifiées afin de mieux financer le fonctionnement de petites associations locales.

Enfin, une mission conjointe de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances a été chargée d'analyser toutes les difficultés financières auxquelles sont confrontées les associations concourant à la politique de la ville. Cette mission formulera des propositions dans les prochaines semaines et des mesures supplémentaires de simplification et d'aide aux associations seront prises sans délai.

Un autre axe majeur de la politique que j'entends mener concerne la négociation, la signature et la mise en œuvre des contrats de ville. Ceux-ci, vous le savez, remplaceront, dès 1994, toutes les autres formules d'association entre l'Etat et les collectivités locales pour la politique de la ville, à savoir les conventions de quartier, les conventions ville-habitat, les conventions de développement social urbain et les contrats de ville expérimentaux.

Ne subsisteront, à titre transitoire, à côté des contrats de ville, que des « conventions de sortie » pour certaines communes ou agglomérations qui ont bénéficié de conventions de développement social des quartiers au titre du X^e Plan, mais qui n'ont pas été retenues dans la liste des 185 contrats de ville.

Ces conventions transitoires permettront, je le pense, de rassurer les élus locaux qui craignaient de devoir abandonner toutes les actions importantes engagées en faveur de leur commune.

Il appartiendra aux préfets, en liaison avec les élus, de déterminer la part de l'enveloppe régionale qui devra être réservée aux conventions de sortie.

Grâce aux contrats de ville, il sera possible d'élaborer, pour les 185 villes ou agglomérations ayant des quartiers en grande difficulté, une politique à moyen terme cohérente, associant tous les acteurs de la vie locale, à savoir les régions, les départements et les communes. Ce sera, il faut le rappeler, la première fois. Je pense que la politique menée sera ainsi beaucoup plus efficace.

L'enveloppe des crédits consacrés aux contrats de ville pour les cinq prochaines années a été fixée à 9 565 millions de francs. Il s'agit d'un effort considérable puisqu'il est deux fois plus important que celui qui est prévu dans le X^e Plan. Ces crédits s'ajouteront à ceux que les régions, les départements et les communes affecteront à la politique de la ville.

Cette enveloppe, il faut le rappeler, ne correspond qu'aux crédits pour lesquels l'Etat s'engage et qui seront affectés à des actions précises durant les cinq prochaines années, soit 60 p. 100 des crédits réellement disponibles.

Je le sais, certains élus locaux et même certains préfets se sont inquiétés à l'annonce du montant des enveloppes régionales des contrats de ville.

A ceux qui estiment que la situation n'évolue guère, je rappelle que ces enveloppes, déjà élevées, ne correspondent qu'à la masse des crédits contractualisés sur cinq ans. S'y ajouteront les crédits, également très importants, que l'Etat consacrera, en dehors des contrats de ville, à la politique de la ville.

Six orientations devront être privilégiées dans les futurs contrats de ville, à savoir le renforcement et l'adaptation des services publics implantés dans les quartiers, la mise en place des outils de développement économique, la promotion d'une politique de santé publique adaptée à une population fragilisée particulièrement vulnérable, la poursuite et l'intensification des actions de prévention de la délinquance, la conduite d'une politique active de réhabilitation des logements et, enfin, la contribution au développement de la vie associative et des expressions collectives et individuelles de la population.

Les préfets de région et de département ont déjà engagé les négociations relatives aux contrats de ville. Je souhaite que les collectivités territoriales, notamment aux échelons régional et départemental s'associent pleinement aux actions de l'Etat et des communes. Il s'agit là d'une condition essentielle du succès de notre politique.

Une fois les contrats de ville signés, j'entends qu'ils puissent être mis en œuvre sans tarder et avec le maximum de souplesse.

Dès 1994, les crédits des différents ministères qui participent le plus activement aux contrats de ville seront transférés dans le budget du ministère de la ville pour être délégués aux préfets en une seule fois.

Ainsi, au lieu de recevoir de chacun des ministères des crédits au coup par coup et d'un montant limité, les préfets disposeront, dès le début de l'année, d'une masse de crédits beaucoup plus importante, pour mettre en œuvre les actions auxquelles l'Etat se sera engagé dans les contrats de ville.

Plus encore, ils bénéficieront d'une plus grande marge de manœuvre pour utiliser les crédits en fonction des priorités locales et de l'avancement des actions. Il s'agit là d'une nouvelle mesure importante de simplification destinée à renforcer l'efficacité du dispositif.

Le troisième axe de la politique que le Gouvernement entend promouvoir en 1994 vise à accroître le nombre et la qualification des agents affectés dans les services publics implantés dans les quartiers difficiles.

Le problème est connu. Ces postes sont difficiles, mal reconnus, peu ou pas récompensés. La plupart du temps, y sont affectés des fonctionnaires jeunes, sortant tout juste des écoles de formation et manquant donc d'expérience professionnelle, alors que leurs collègues, plus chevronnés, peuvent obtenir, du fait de leur ancienneté, des affectations moins difficiles.

Je ne dis pas que ces jeunes sont moins motivés ou qu'ils ne sont pas compétents. Nombre d'entre eux font preuve d'une très grande bonne volonté. Ils travaillent parfois, il faut le reconnaître, dans des conditions particulièrement délicates. Je tiens à leur rendre hommage. Mais il leur manque simplement de l'expérience, laquelle est parfois indispensable dans les quartiers difficiles.

Il serait donc nécessaire que des personnels plus âgés et donc plus chevronnés puissent également être affectés dans ces quartiers difficiles, où ils pourraient faire bénéficier les plus jeunes de leur expérience.

Il faut la faire cesser, situation actuelle qui est préjudiciable à la politique de la ville comme aux agents publics eux-mêmes. Certains d'entre eux, je l'ai dit, font preuve

d'un courage et d'un sens du devoir qui suscitent mon admiration. Je leur en suis reconnaissante, car c'est sur eux que repose l'efficacité de l'action de l'Etat.

Mais il ne suffit pas de compter sur l'enthousiasme et le sens du devoir. L'Etat doit soutenir et récompenser ses fonctionnaires qui exercent leur mission dans des conditions parfois très difficiles.

Aussi, en accord avec le ministère de la fonction publique, différentes mesures vont être prises pour améliorer la situation des fonctionnaires affectés ou travaillant prioritairement dans ces quartiers.

Dans cette perspective, des points d'indices supplémentaires seront prioritairement accordés à ces fonctionnaires dans le cadre de la tranche 1993 de la nouvelle bonification indiciaire. A titre d'exemple, j'indique que toutes les ressources de mon département ministériel en 1993 seront consacrées aux conseillers techniques et aux assistants sociaux du ministère affectés dans les quartiers les plus démunis.

De même, les fonctionnaires ayant exercé pendant plusieurs années dans ces quartiers bénéficieront de promotions plus rapides et d'une priorité d'affectation au choix à la fin de leur mission.

Ces mesures seront mises en œuvre sans tarder, car elles conditionnent pour une large part, je le sais, le succès de la politique que nous entendons mener.

Objectif prioritaire du Gouvernement, la politique de la ville nécessitait des moyens financiers renforcés : ils le sont par le projet de loi de finances pour 1994 et par le plan de relance. Il fallait rendre plus efficace sa mise en œuvre : les mesures de simplification engagées répondent à cet objectif. Il fallait mobiliser tous les responsables de la vie locale autour d'actions définies en commun : les nouveaux contrats de ville en offrent l'occasion.

L'action entreprise est ambitieuse, puisqu'elle vise à recréer les conditions d'une vie sociale dans des quartiers en déshérence. Dans la situation difficile que traverse notre pays du fait de la montée du chômage et de l'exclusion sociale, il est en effet indispensable de recréer les conditions d'une cohésion sociale forte. La politique de la ville, à elle seule, ne saurait y suffire, bien sûr ; je suis néanmoins convaincue qu'elle peut y contribuer de manière déterminante.

Certains sont sceptiques sur nos chances de succès, tant les problèmes à traiter sont lourds. Depuis huit mois que j'ai pris ces fonctions ministérielles, j'ai pu mesurer par moi-même l'ampleur des difficultés. Mais j'ai aussi constaté les résultats déjà atteints grâce, il faut le dire, à l'effort des élus et des associations, auxquels je souhaite rendre ici un très grand hommage.

La politique de la ville donne des résultats dès lors que des moyens financiers consacrés sont consacrés et qu'une volonté politique affirmée la sous-tend. Sa réussite suppose également l'aide sur le terrain, de femmes et d'hommes qui s'y consacrent. Nous les trouvons : ce sont en grande partie des élus ; ce sont aussi des personnes qui viennent parfois de quartiers moins défavorisés pour contribuer de façon importante à la mise en œuvre de la politique de la ville.

Soyez assurés, mesdames, messieurs les sénateurs, de ma détermination à atteindre, en 1994, les objectifs que j'ai développés devant vous. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Philippe Marini, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, la commission des finances a examiné avec grand intérêt le projet de budget pour 1994 de la politique de la ville. D'emblée, je puis vous dire qu'elle vous en recommande l'adoption.

Mon intervention visera, dans un esprit de confiance à l'égard de l'action que vous menez, madame le ministre d'Etat, à mettre en relief un certain nombre de sujets préoccupants.

Je voudrais d'abord attirer votre attention sur un accident dramatique qui s'est produit, cette semaine, dans le sud de mon département et dont on ignore encore les causes.

Des observateurs l'ont rapproché d'un événement analogue qui a failli survenir voilà quelques mois, dans un département limitrophe, celui de Mme Missoffe, le Val-d'Oise, du côté de Persan-Beaumont.

Les auteurs de cette tentative, des jeunes des banlieues, ont été retrouvés et interrogés. Ils voulaient, ont-ils répondu, voir ce qu'était un déraillement.

C'est peut-être sous le signe de réactions de ce genre qu'il faut placer le débat d'aujourd'hui, madame le ministre d'Etat.

Cette observation préliminaire étant faite, j'évoquerai, en introduction, les chances et les risques qui s'attachent à l'autonomisation de la politique de la ville – c'est en effet la première fois qu'un débat a lieu spécifiquement sur les crédits qui sont destinés à cette politique – puis je ferai quelques remarques, d'abord d'ordre général, puis d'ordre budgétaire et, enfin, relatives à l'avenir.

L'autonomisation de la politique de la ville présente, je le disais, des risques et offre des chances. Au titre des risques, il en est un qui est lié à l'intitulé lui-même de cette politique, car cette expression d'origine journalistique, parlante au demeurant, nous conduit à assimiler la ville au mal-vivre. Mais la ville, c'est autre chose.

La notion de ville, qui sous-entend tout un équilibre social, est presque antinomique de celle de quartiers en difficulté. En fait, ce que nous voulons conduire, c'est une politique d'intégration dans la ville, mais la facilité de langage amène à quelques simplifications.

En outre, il faut se défier des manichéismes et des oppositions artificielles, trop tranchées. On oppose en effet un peu trop facilement ville et campagne, Paris et province, Ile-de-France et autres régions...

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

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Les maux sociaux que nous avons à traiter – car c'est bien de cela qu'il s'agit – sont divers et représentatifs de la fin de ce siècle. Il est donc nécessaire d'avoir un débat spécifique sur ces sujets et d'harmoniser, au niveau interministériel, les actions à conduire.

En définitive, nous sommes bien dans la droite ligne d'une vieille conception : pour atteindre autant qu'il est possible l'égalité, il faut, quand la diversité des situations le justifie, ce qui est le cas, traiter de façon inégale certaines situations bien particulières. La politique de la ville, c'est mettre l'accent sur les problèmes d'ajustement, sur les dysfonctionnements, et focaliser l'action de l'Etat et des collectivités territoriales sur cet équilibre social sur cette intégration qui sont les objectifs vers lesquels nous devons tendre.

Une politique de la ville autonome doit tenir compte des problèmes généraux d'aménagement du territoire, car, à certains égards, elle est un élément d'une politique volontariste de l'aménagement du territoire. Il importe que les pouvoirs publics sachent conserver, dans toutes les procédures administratives, une vision globale indispensable. Il ne faut pas, par exemple, que le ministère de l'agriculture soit « propriétaire » de l'aménagement rural, que le ministère de l'intérieur soit « propriétaire » de l'aménagement du territoire et que le ministère de la ville soit « propriétaire » de l'aménagement urbain, si vous me permettez, madame le ministre d'Etat, ces simplifications verbales.

Il faut aussi éviter – mais c'est l'objectif de la politique que vous menez avec M. le Premier ministre – les féodalités administratives et technocratiques.

La politique de la ville est en quelque sorte une politique horizontale qui vise à coordonner tous les efforts. Mais elle se heurte nécessairement aux réalités administratives. A cet égard, il faut mener une réflexion approfondie sur la relation qui existe entre contrats de plan et contrats de ville. Il est nécessaire d'établir une cohérence entre les uns et les autres, cohérence qui doit se refléter dans les processus de délégation des crédits de l'Etat. C'est là une des difficultés de l'action que vous menez.

Notre collègue Eric Raoult, rapporteur spécial de la commission des finances à l'Assemblée nationale, a fait allusion dans ses propos à l'échéance du 31 décembre 1993 fixée pour la conclusion de l'ensemble des contrats de ville, échéance qui paraît évidemment très difficile à respecter. Je souscris à cette remarque, tout en observant que cette difficulté est certainement liée à la nécessité d'une cohérence avec les contrats de plan, dont l'élaboration est en cours.

Mais, si la lenteur du processus permet une meilleure intégration aux contrats de plan, ce ne sera pas une lenteur en pure perte.

Il ne faut donc pas surestimer le risque lié à une politique autonome de la ville, car vous êtes, en quelque sorte, le catalyseur, le ferment, de toutes sortes d'actions qui sont menées par l'ensemble des départements ministériels, donc par le Gouvernement tout entier.

Votre ministère a un rôle tout à fait délicat en ce domaine. Les crédits spécifiques de votre politique, qui figurent dans ce que nous appelons le « jaune », sont indispensables pour lancer des programmes, pour les mettre en œuvre et pour traiter des problèmes particuliers. Vous n'avez pas vocation à vous substituer à tous vos collègues, mais vous avez un rôle d'entraînement important à leur égard.

Par conséquent, une politique autonome de la ville n'est absolument pas antinomique, bien au contraire, d'une politique globale du Gouvernement vis-à-vis des secteurs en difficulté, des secteurs sinistrés de notre urbanisme du passé.

Au titre des remarques générales, madame le ministre d'Etat, j'évoquerai les ambitions, tout à fait considérables, qui s'expriment au travers de ce projet de budget et certains des obstacles auxquels nous sommes encore confrontés.

Au titre des ambitions, et sur les plans budgétaire et financier, il est facile de rappeler le doublement des dotations par rapport au X^e Plan ; les contrats de ville qui seront établis de 1994 à 1998 devraient représenter 9,6 milliards de francs.

Il faut rappeler aussi le plan d'urgence du 25 juillet 1993 : 5 milliards de francs d'investissements doivent être réalisés au cours des exercices 1993 et 1994, mais nous y reviendrons.

Il faut enfin indiquer le renforcement des moyens, moyens en personnel avec les sous-préfets à la ville et moyens financiers avec les nouveaux postes budgétaires de la délégation interministérielle à la ville. A cet égard, je ferai une remarque au nom de la commission des finances : nous nous étonnons - mais peut-être est-ce une scorie administrative -, que cette délégation interministérielle soit gérée par le ministère de l'équipement et non par le ministère de la ville. L'inverse aurait été plus clair, le ministère de la ville gérant alors la délégation interministérielle du même nom.

Sur le plan budgétaire toujours, deux sujets me préoccupent : d'une part, la mise en œuvre du plan d'urgence de juillet, d'autre part, le processus des conventions de sortie.

S'agissant du plan d'urgence, il est clair, comme son nom l'indique, qu'il a été conçu et annoncé pour être mené à bien dans les plus brefs délais, pour des raisons non seulement sociales, mais aussi économiques, car ce plan peut avoir un rôle dans la politique économique menée par le Gouvernement. C'est évidemment un objectif significatif.

La commission des finances a examiné les arrêtés de répartition qui permettent d'évaluer l'exécution d'un tel plan et qui datent du 6 octobre, du 26 octobre et du 16 novembre. Ils portent sur plus de 2,2 milliards de francs d'autorisations de programme, somme répartie entre les différents ministères dépensiers. Cela dit, sauf erreur de notre part, au 1^{er} décembre, moins de 600 millions de francs de crédits de paiement étaient donc disponibles.

Si l'on tient compte du fait que les 5 milliards de francs portaient sur deux années, et en imaginant une répartition par moitié, cela signifie que, sur 2,5 milliards de francs susceptibles d'être dépensés, sur l'année 1993, seuls 600 millions de francs étaient disponibles en crédits de paiement au 1^{er} décembre 1993.

C'est, madame le ministre d'Etat, la première préoccupation de notre commission des finances. Nous souhaiterions connaître les mesures que le Gouvernement compte prendre pour accélérer le transfert des crédits en provenance du budget des charges communes.

La seconde préoccupation dont je veux vous faire part et qui concerne les conventions de sortie, est largement partagée au sein de la commission des finances.

Sur ce point, il faut d'abord rappeler que le changement de procédure qui est intervenu conduit à concentrer l'effort sur les 185 villes sélectionnées pour faire l'objet de contrats de ville, alors que les formules extrêmement diverses qui existaient auparavant - DSQ, DSU, conventions ville-habitat - s'appliquaient à 369 communes réparties sur 195 agglomérations. Dans la mesure où l'on focalise les efforts, la majorité des communes qui étaient visées par une ancienne procédure ne sont pas concernées par les contrats de ville ; elles risquent donc d'être « laissées sur le bord de la route ».

Les conventions de sortie ont précisément pour objet de répondre à ce problème.

On nous indique que les préfets de région et de département disposeront des enveloppes de crédits nécessaires pour assurer la continuité des actions dans les communes qui bénéficiaient des anciennes procédures et qui n'ont pas été retenues dans le cadre des contrats de ville.

Toutefois, les informations dont nous disposons à cet égard, si elles illustrent l'excellente volonté du Gouvernement, manquent quelque peu de précision sur le plan quantitatif. Nous aimerions donc savoir, madame le ministre d'Etat, quelle est globalement votre estimation de l'effort qui va se porter sur les sites non couverts par un contrat de ville.

Il est clair que, dans la situation économique et sociale que nous connaissons, notamment au regard de l'emploi, toutes nos villes sont mises à mal ; certaines le sont sans doute plus cruellement que d'autres, mais aucune n'est exonérée des effets de la conjoncture. Les communes qui se sont lancées de toute bonne foi dans des actions supposant une continuité ont évidemment le souci de les poursuivre avec les moyens budgétaires nécessaires, c'est-à-dire, notamment, avec l'aide de l'Etat.

Je fais allusion, ici, à un excellent amendement qui a été voté par l'Assemblée nationale et qui est devenu l'article 52 *ter*, aux termes duquel le Gouvernement présentera chaque année au Parlement un rapport contenant notamment des indications sur les contrats de ville, en particulier sur leur contenu et sur les financements apportés par l'Etat.

Je voudrais formuler le souhait, madame le ministre d'Etat, au nom de la commission des finances, que, à l'avenir, le Gouvernement puisse également nous fournir, année après année, des éléments tangibles, concrets, chiffrés, sur la manière dont le problème des conventions de sortie aura été traité.

En ce qui concerne la technique budgétaire, chacun a pu voir que ce budget comporte un rééquilibrage entre le titre IV et le titre VI. C'est là une clarification. Cela doit également rendre possible une consommation plus rapide des crédits.

J'ai, en outre, observé que les actions de prévention de la délinquance faisaient l'objet dans le projet de budget pour 1994 d'une réelle priorité puisque les crédits correspondants augmentent de 14,5 p. 100. Le plus souvent, ces actions relèvent des contrats d'action prévention. Or la commission des finances a estimé que les crédits spécifiques de l'article 46-60-40, par rapport à l'immensité des enjeux, étaient sans doute un peu minces.

En effet, l'action en faveur de la prévention, qui passe par le financement des centres de prévention, mais aussi par tout ce qui concerne le maintien de l'ordre et le respect des principes de l'Etat républicain dans les quartiers difficiles, nous semble absolument prioritaire.

A ce propos, madame le ministre d'Etat, je veux rappeler que le Parlement a adopté en 1993 une nouvelle législation relative à un certain nombre de problèmes liés à l'immigration et aux moyens dont on peut disposer pour faire respecter l'ordre, par exemple dans le domaine des contrôles d'identité.

Je suis de ceux qui pensent que la politique à conduire est un tout et que ces moyens juridiques nouveaux seront favorables à une évolution dans le bon sens, c'est-à-dire à la réintégration dans la communauté nationale de ces quartiers en difficulté.

Il ne doit plus y avoir, sur notre territoire, d'îlot où la loi ne règne pas. Les moyens juridiques permettant qu'il en soit ainsi existent à présent. Il faut y ajouter des moyens financiers, et je reviens ainsi au débat budgétaire.

Je tiens à souligner que la diminution d'environ 5 p. 100 qui affecte le budget de la ville, tel qu'il se présente dans les fascicules budgétaires, est purement optique. Elle tient, en fait, à la non-prise en compte de frais de personnel, à l'existence d'actions concernant la

ville mais financées par d'autres ministères et, surtout, à la non-prise en compte du plan de relance de 5 milliards de francs.

Vous devez donc savoir, mes chers collègues, que ce budget bénéficie d'une augmentation tout à fait considérable, dissimulée par le strict respect du droit budgétaire.

Je conclurai en formulant quelques remarques concernant l'avenir.

Tout d'abord, il faut espérer, à l'avenir, une meilleure mobilisation des administrations. À cet égard, il est important d'affecter les agents les plus qualifiés là où on en a le plus besoin, c'est-à-dire, notamment, dans les quartiers difficiles. Cela suppose probablement que des mesures soient prises concernant le profil de carrière, la motivation de ces agents. C'est là un enjeu majeur.

Par ailleurs, vous avez vous-même abordé, madame le ministre d'Etat, dans votre intervention liminaire, le rôle des associations et la nécessité d'introduire une simplification dans les procédures de versement des subventions, de manière à en accélérer le rythme. Cette mesure s'avère en effet indispensable si l'on veut s'appuyer sur l'ensemble du tissu associatif et bénévole, essentiel pour les actions sur les quartiers difficiles.

J'ai parlé tout à l'heure de l'impulsion qui doit être donnée aux administrations ; mais l'Etat doit aussi, de la même manière, jouer un rôle d'entraînement vis-à-vis des associations ainsi que des collectivités territoriales.

Le rôle des collectivités territoriales est précisément le sujet de mon troisième thème de réflexion pour l'avenir, et, après tout, c'est bien légitime : le Sénat n'est-il pas le Grand Conseil des communes de France ?

Je ne peux, à cet égard, que souscrire aux remarques qui ont été formulées, en particulier par M. Gérard Larcher lorsqu'il a rapporté le projet de la loi d'orientation sur la ville, quant à la nécessaire revalorisation du rôle des maires.

Les maires sont bien les responsables de la cohésion sociale dans leur commune et la notion de contrat de ville incite à mettre en avant cette responsabilité des maires, voire des présidents d'établissement public de coopération intercommunale.

Il est important que le maire et l'équipe municipale soient pleinement engagés dans une politique de développement social des quartiers. Cela suppose que les maires disposent des moyens adéquats. Je me permets d'y insister, car je considère que les procédures de désignation des chefs de projet ne laissent pas aux maires une responsabilité suffisante en termes de décision.

Je suis aussi de ceux qui espèrent que le groupe de travail récemment mis en place par M. le ministre du logement démontrera qu'il faut faire plus largement confiance aux maires pour la désignation des occupants des immeubles sociaux.

S'il est bien une responsabilité issue du suffrage universel vis-à-vis des citoyens d'une commune, c'est, au premier chef, celle du maire. Certes, il appartient à l'Etat de faire respecter des normes communes sur l'ensemble du territoire et de garantir une certaine impartialité. Mais, dès lors que ces principes sont respectés, le chef d'orchestre de l'action sociale et de l'intégration dans une commune doit bien, me semble-t-il, être le maire.

Madame le ministre d'Etat, nous avons devant nous un travail tout à fait considérable à accomplir. La politique de la ville fait à présent l'objet d'un consensus dans notre pays. Il reste à faire participer tout le monde : les administrations, évidemment, mais aussi les individus, les familles.

Qu'est-ce, en effet, que la politique de la ville sinon, d'une certaine façon, la lutte contre l'individualisme, une mise en œuvre effective des solidarités ? Il faut bien prendre conscience que l'existence de secteurs sensibles et de quartiers en difficulté pénalise la société tout entière. Il est évident, que ni sous l'angle moral, ni sous l'angle social, nous ne pouvons isoler ces quartiers où le nombre d'exclus et de chômeurs est excessif, où la toxicomanie se répand. Mais c'est là le problème de la collectivité dans son ensemble.

De même que l'on juge une société à la manière dont elle traite les plus faibles, dont elle respecte les différences et dont elle sait en faire des richesses, de même dans quelques décennies, nos successeurs, seront fondés à nous juger à l'aune des succès ou des échecs de la politique de la ville. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, l'avis sur la ville que j'ai l'honneur de présenter, au nom de la commission des affaires sociales, remplace l'avis sur l'immigration et l'intégration de l'année dernière. Ainsi me conformé-je à la nouvelle structure gouvernementale, qui n'a pas prévu de département ministériel spécifique pour l'immigration et l'intégration.

Dans la mesure où la politique de la ville relève du ministre des affaires sociales – rattachement qui n'est pas indifférent, madame le ministre d'Etat – il a paru opportun à la commission de présenter un avis sur ce sujet.

Cela a été dit par M. le Premier ministre et par vous-même, la politique de la ville fait partie des priorités du Gouvernement, qui y consacrera en 1994 plus de 10 milliards de francs.

En prenant en charge ce ministère, vous n'avez pas souhaité remettre en cause fondamentalement ce qui s'est fait jusqu'à maintenant ; votre action s'inscrit dans une indéniable continuité, tout en infléchissant celle du passé dans le sens d'une simplification des instruments juridiques et d'un resserrement des dispositifs autour de 185 sites prioritaires.

M. Paul Loridant. Et les autres ?

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis. Avant de présenter les grandes lignes de votre action, madame le ministre d'Etat, je rappellerai en quelques mots ce que fut, ces dernières années, l'évolution de la politique de la ville.

Depuis 1977 et les premières conventions « habitat et vie sociale », les interventions du Gouvernement en ce domaine se sont peu à peu étendues de la réhabilitation des logements et de l'amélioration du cadre de vie à une prise en compte globale des difficultés des quartiers défavorisés : il s'est alors agi de réhabiliter les quartiers, de lutter contre la délinquance, de développer les activités économiques et de maintenir les commerces et les services publics de proximité. Plus récemment, on a souhaité désenclaver les quartiers en améliorant les transports en commun ; aujourd'hui, l'accent est mis sur l'emploi.

En outre, l'implication des habitants, à travers la vie associative, est apparue comme l'un des axes majeurs de cette politique. Naturellement, les collectivités territoriales, et surtout les communes, en sont les partenaires essentiels, car il s'agit d'une politique en grande partie conventionnelle, qui s'inscrit dans la durée du Plan.

Actuellement, il existe six types de convention qui se sont ajoutés au fil des années, parfois sous la pression des événements. Mon collègue M. Marini, rapporteur spécial, en a parlé tout à l'heure.

Pour conclure ce bref rappel, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, et pour mieux justifier le bien-fondé des actions que je vais présenter dans un instant, je voudrais rappeler quelques-unes des caractéristiques des quartiers défavorisés, qui regroupent près de 3 millions de personnes.

La population y est moins qualifiée que la moyenne nationale; elle est surtout plus jeune, puisqu'un tiers a moins de vingt ans, alors que le pourcentage national des moins de vingt ans est légèrement supérieur au quart de la population. Or la jeunesse, dans le contexte actuel, constitue un handicap supplémentaire dans l'accès à l'emploi. En conséquence, dans ces quartiers, le taux de chômage est le double du taux national. Enfin, 55 p. 100 des habitants y sont locataires d'un logement HLM, contre 14,6 p. 100 pour la France entière.

Les inflexions données aujourd'hui à la politique de la ville résultent du débat d'orientation qui a eu lieu à l'Assemblée nationale en avril dernier. L'accent y a notamment été mis sur la nécessité de mieux prendre en compte les difficultés liées à l'emploi et de réorganiser les modalités pratiques de mise en œuvre de cette politique, les élus locaux se plaignant d'une certaine distorsion entre le discours et son application sur le terrain.

Je vais évoquer les grandes lignes de l'action gouvernementale pour la ville, assorties de quelques observations formulées par la commission des affaires sociales.

Dès le mois de juin, dans le cadre du plan de relance, 5 milliards de francs supplémentaires ont été affectés à cette action, répartis sur 1993 et 1994; 60 p. 100 des crédits sont ou seront mis à la disposition des ministères et 40 p. 100 à celle des préfets.

Trois objectifs sont visés: concourir à une reprise de l'activité économique, notamment dans le bâtiment et les travaux publics; créer des emplois en liant l'octroi des chantiers à des recrutements locaux, surtout de jeunes, ce qui est tout à fait intéressant; enfin, de réhabiliter ou implanter des équipements publics.

A cet effet, 2,6 milliards de francs ont été réservés aux équipements publics, 1,8 milliard de francs au logement, au désenclavement et à l'environnement et 600 millions de francs à de grands projets urbains.

L'importance de ces crédits, dont on ne peut que se féliciter, a cependant conduit la commission des affaires sociales à exprimer deux inquiétudes.

La première tient au fait que, lors des auditions auxquelles j'ai procédé, il m'a été dit que les premiers crédits du plan de relance n'avaient pas été versés à temps pour que les projets préparés au mois de juillet puissent recevoir un début de réalisation avant la fin de l'année, conformément aux engagements pris. Est-ce exact, madame le ministre d'Etat?

La deuxième inquiétude concerne le niveau des crédits hors plan de relance; il faut bien raisonner ainsi, puisque le plan de relance est limité, par essence, dans le temps.

La commission s'est demandée si ces crédits, sensiblement équivalents à ceux de 1993, seraient suffisants pour répondre aux besoins des 185 sites, qui regroupent plus de quartiers que les conventions actuelles. Ne court-on pas le risque de voir, demain, des projets arrêtés faute de crédits?

M. Paul Loridant. C'est bien vrai!

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis. La commission vous demande donc, madame le ministre d'Etat, de veiller particulièrement à ne pas décevoir les attentes des élus et du monde associatif, sur qui repose, en grande partie, l'application de votre politique. Il ne faudrait pas décourager ni démotiver ceux qui se consacrent à cette tâche si difficile, en les abandonnant en cours de route.

M. Paul Loridant. C'est déjà fait!

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis. A la suite du plan d'urgence, il a fallu définir la nouvelle politique de la ville. Cela a été fait par le comité interministériel des villes du 29 juillet 1993, qui, sans bouleverser les options retenues par le précédent gouvernement, a repris les principales conclusions du débat qui avaient eu lieu à l'Assemblée nationale.

Les six types de convention seront remplacés par le seul « contrat de ville » prévu pour la durée du XI^e Plan. Des conventions de sortie sont cependant prévues pour les quartiers en développement social non retenus parmi les 185 sites, villes ou agglomérations où seront signés les nouveaux contrats de ville.

Ces sites ont été sélectionnés à partir de trois critères: le taux de chômage, le pourcentage de jeunes et la proportion de personnes d'origine étrangère; ces critères ont été définis à la suite du recensement de 1990.

Les contrats, toujours en cours de négociation, seront signés avec les communes, mais le Gouvernement souhaite que les autres collectivités territoriales, les départements et les régions, y participent financièrement.

L'implication des diverses collectivités territoriales dans la mise en œuvre des contrats de ville a conduit la commission des affaires sociales à formuler une deuxième observation.

Il lui a semblé en effet qu'il conviendrait d'améliorer les procédures d'élaboration des contrats de ville sur deux points.

En premier lieu, il conviendrait de faire en sorte que les départements et les régions soient consultés avant la signature définitive des contrats par l'Etat et les communes; dans la mesure, en effet, où ces collectivités sont sollicitées financièrement, cette consultation paraît tout à fait opportune. Il semblerait que cela n'ait pas toujours été le cas.

En second lieu, il faut prévoir l'information des collectivités sur les intentions du Gouvernement afin de permettre une meilleure coordination des différentes interventions dans le domaine de la ville. Cela permettrait sans doute d'économiser certains crédits, qui seraient mieux employés ailleurs, et d'éviter les contrariétés de décision.

Cette deuxième observation est inspirée du souci qu'il soit fait en sorte que les interventions et les subventions des diverses collectivités territoriales soient mieux harmonisées.

Je voudrais maintenant évoquer les six grandes orientations que vous avez retenues, madame le ministre d'Etat, pour la politique de la ville et qui devront inspirer les contrats en cours de négociation.

Il s'agit du renforcement et de l'adaptation aux besoins des services publics implantés dans les quartiers, de la mise en place d'outils de développement économique en recourant aux dispositifs d'insertion par l'économique et à la passation de marchés publics sous réserve d'embauches sur place, de la promotion d'une politique de santé publique, de la poursuite et de l'intensification des

actions de prévention de la délinquance, de la réhabilitation des logements et des espaces urbains, et enfin du développement de la vie associative.

Pour renforcer le rôle de l'Etat sur le terrain, le Gouvernement a nommé quinze nouveaux sous-préfets à la ville, portant ainsi leur nombre à trente.

La commission des affaires sociales souhaite, mes chers collègues, une présence forte de l'Etat sur le terrain, quelle qu'en soit la forme.

Mais, et ce sera sa troisième observation, les conditions sont-elles réunies pour y parvenir ?

Ainsi la politique de la ville repose-t-elle beaucoup sur les sous-préfets à la ville. Mais auront-ils les moyens de remplir leurs missions, sachant par exemple qu'ils auront à conseiller et à contrôler les nombreuses associations qui œuvrent dans ce domaine ?

Vous-même, madame le ministre d'Etat, comme M. le rapporteur spécial, avez beaucoup insisté sur ce point, et vous avez raison. Mais il faut tout de même contrôler ces associations, dont la vie est parfois éphémère et qui reçoivent des fonds publics.

De même, nous savons tous qu'il y a souvent contradiction entre les missions de service public qu'exercent certaines administrations et les exigences de rentabilité : dans quelle mesure les contrats de ville pourront-ils résoudre cette difficulté, qui est d'ailleurs un problème d'aménagement du territoire ? On ne le sait pas vraiment. Peut-être, madame le ministre d'Etat, pourriez-vous nous en dire un mot.

Enfin, la présence de l'Etat dans les quartiers difficiles repose beaucoup sur la motivation des fonctionnaires. Cela suppose qu'ils soient formés et que des mesures réellement incitatives en leur faveur soient prises. Or, jusqu'à présent, ces mesures semblent avoir été insuffisamment définies. Là encore, il faudrait peut-être intervenir.

Sur cinq ans, 8,76 milliards de francs seront consacrés aux contrats de ville : 2,27 milliards de francs seront gérés par le ministère de la ville, 5,07 milliards de francs par le ministère du logement et 1,4 milliard de francs par d'autres ministères.

A ces sommes, s'ajouteront les crédits de droit commun des ministères, par exemple ceux du ministère de l'éducation nationale pour les zones d'éducation prioritaires, ou ceux du ministère du travail pour la politique de l'emploi, à condition toutefois que la coordination entre chacun d'eux se fasse bien. Votre place dans la hiérarchie gouvernementale, madame le ministre d'Etat, devrait vous aider à y veiller.

Ainsi, en 1994, alors que les crédits du ministère consacrés à la ville s'élèvent à 850,34 millions, la politique de la ville bénéficiera, en raison des crédits d'autres ministères, du fonds d'action sociale, des contributions au titre de la solidarité urbaine, des fonds européens et des programmes de la caisse des dépôts et consignations de plus de 8 milliards de francs. A cela s'ajoutent les crédits du plan de relance, répartis sur 1993 et 1994. Au total donc, la politique de la ville disposera de plus de 10 milliards de francs, ce qui est considérable. La commission des affaires sociales ne peut que vous féliciter, madame le ministre d'Etat, d'avoir pu ainsi faire valoir vos priorités.

Je ne peux conclure cette présentation sans dire quelques mots de la politique menée pour répondre aux problèmes de l'immigration.

La commission des affaires sociales constate que, depuis l'année dernière, plusieurs modifications législatives et constitutionnelles sont intervenues afin d'aboutir à un meilleur contrôle des flux migratoires.

A ce propos, je formulerai une seule observation, bien que celle-ci ne vous concerne pas directement, madame le ministre d'Etat. Si l'on souhaite que ce contrôle des flux migratoires soit efficace, il faut que les décisions d'expulsion soient effectives quand elles sont nécessaires. Or, on en est loin, semble-t-il, puisque l'on compte seulement 6000 expulsions effectuées sur 50 000 prononcées.

Votre politique d'intégration, nous avez-vous dit, madame, repose sur deux priorités : l'accueil des étrangers et leur accès aux services publics. L'information des jeunes sur la réforme du droit de la nationalité et le développement de l'action en faveur des femmes sont également privilégiés.

Le fonds d'action sociale sera chargé de mener cette politique ; il a reçu des instructions très précises, les préfets devant s'assurer du respect de ses missions. Je crois effectivement qu'une attention particulière doit être portée sur le bon usage des crédits d'intervention par cet organisme, comme d'ailleurs par d'autres.

Enfin, la politique d'intégration, puisque tel est le mot usuellement employé, fait partie de la politique de la ville et, à ce titre, fera l'objet d'un volet spécifique des contrats de ville, les contrats d'agglomération continuant à profiter aux sites ne relevant pas d'un contrat de ville.

La commission des affaires sociales approuve ces orientations, madame le ministre d'Etat. Elle souhaite insister sur la qualité de l'accueil des étrangers afin qu'ils soient reçus dignement, dans des locaux propres et agréables, par des fonctionnaires compétents et formés à cet accueil. Je sais que vous vous y employez, mais je me demande si des efforts supplémentaires ne pourraient pas être faits, peut-être en y associant plusieurs organismes intervenant dans ce domaine et qui disposent de crédits.

Avant de conclure mon intervention, je voudrais formuler, au nom de la commission, une dernière observation.

La politique de la ville vise essentiellement à guérir un mal existant, « le mal des banlieues ». Mais nous savons tous qu'il serait plus sage de prévenir ce mal. Là se pose le problème de la diversification de l'habitat.

La commission des affaires sociales s'est interrogée sur les moyens juridiques permettant de lutter contre cette tendance au regroupement, décidé par les autorités ou spontané, des populations en difficulté, qui aboutit parfois à ce qu'on appelle la « ghettoïsation » des quartiers.

Or les instruments existants, les programmes locaux de l'habitat ou la contribution financière imposée aux communes qui se refusent à appliquer les normes de diversification de l'habitat, ne semblent guère suffisants. Sans doute conviendrait-il, madame le ministre d'Etat, de réfléchir à autre chose, peut-être à des mesures plus incitatives qui éviteraient de concentrer les problèmes en quelques points au risque, de les rendre explosifs.

M. Paul Loridant. Très bien !

Mme Hélène Missoffe, rapporteur pour avis. Une autre proposition à caractère préventif peut être émise à propos de la durée et du rythme des vacances scolaires, qui laissent trop longtemps désœuvrés les enfants des familles le plus souvent modestes, ce qui favorise, reconnaissons-le, l'oisiveté et l'entrée en petite délinquance. A une révision du rythme de vacances, il faut associer, naturellement, des activités d'accueil.

En conclusion, mes chers collègues, considérant que l'effort de l'Etat se situe à un niveau très appréciable et que les orientations définies paraissent de nature à apporter des réponses aux besoins des trois millions de personnes concernées, la commission des affaires sociales

vous demande d'adopter les crédits consacrés à la ville. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.*)

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

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et du Plan. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, ce matin, notre discussion revêt le caractère d'un symbole, un symbole modeste peut-être, mais un symbole tout de même, puisque la politique de la ville fait enfin l'objet d'un vrai débat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances et que le Parlement peut se prononcer sur les orientations de cette politique, alors qu'il ne disposait, depuis trois ans, que d'un document récapitulatif de l'effort financier consacré à la politique des villes et du développement social urbain.

Cette faculté ouverte au Parlement répond aux demandes que la commission des affaires économiques et du Plan exprimait à l'occasion du débat sur la loi d'orientation sur la ville, ou qu'elle avait formulées dans un rapport que j'avais eu l'occasion de présenter. Elle coïncide avec une relance manifeste de la politique de la ville caractérisée par une simplification des procédures, un effort budgétaire exceptionnel, l'engagement de nouvelles actions.

Sans renier les apports positifs de la politique conduite antérieurement, notamment par la délégation interministérielle à la ville, le Gouvernement marque ainsi clairement sa volonté de lutter contre l'exclusion que subit le tiers de la population française qui vit dans ce qu'il est convenu d'appeler la banlieue.

Les orientations de la nouvelle politique de la ville, définies lors du comité interministériel des villes du 29 juillet 1993, marquent une évolution positive sur trois aspects fondamentaux : la cohérence de l'action administrative, la simplification des procédures par l'extension du principe du contrat de ville unique et une approche plus globale de la politique de la ville, impliquant l'ensemble des départements ministériels, ce qui nous paraît essentiel.

Le souci de cohérence administrative se marque d'abord, au plan national, par le rattachement de la politique de la ville au ministère des affaires sociales, ministère d'Etat doté de moyens importants et de services déconcentrés ; cela devrait permettre de renforcer l'efficacité de cette politique.

Ce souci de cohérence administrative s'accompagne, au plan local, de la création de quinze nouveaux postes de sous-préfets. Tous les départements les plus urbanisés se trouveront ainsi pourvus d'un fonctionnaire de haut niveau, responsable de l'ensemble des dossiers relevant de la ville et de la solidarité.

Je dois vous faire part, à cet égard, madame le ministre d'Etat, de ma conviction que les méthodes classiques de l'administration de l'Etat doivent être adaptées aux nécessités qui résultent de la situation des quartiers difficiles. L'institution de sous-préfets à la ville n'aura d'effets bénéfiques que si ces hauts fonctionnaires disposent d'une autorité réelle sur tous les services extérieurs de l'Etat et s'ils maintiennent des liens étroits et reconnus avec les préfets de département.

L'action du Gouvernement vise aussi à la simplification des procédures.

Jusqu'au 31 décembre 1993, six types de convention entre l'Etat et les collectivités locales sont en vigueur : les conventions de développement social des quartiers, les DSQ, les conventions de quartiers, les conventions ville-

habitat, les contrats de ville, les programmes d'aménagement concerté du territoire urbain et les contrats d'action de prévention.

Face à cette multiplicité d'instruments, qui est dommageable à la lisibilité de la politique de la ville et à son efficacité, la décision a été prise d'instituer, pour la nouvelle génération de contrats de plan qui seront mis en œuvre au 1^{er} janvier 1994, une procédure unique de contrat de ville. Ces contrats ont vocation à remplacer l'ensemble des procédures antérieures.

Dans un souci de simplification et d'efficacité, un seul et même contrat traitera désormais les quartiers les plus difficiles, les actions applicables sur l'ensemble de la commune ou de l'agglomération et les actions de prévention de la délinquance.

En outre, ces nouveaux contrats seront insérés dans les contrats de plan – les contrats de ville expérimentaux ne l'étaient pas – et leur durée sera identique : soit cinq ans ; voilà qui leur assurera de la force et une meilleure cohérence.

Cent quatre-vingt-cinq sites situés en métropole et outre-mer – vingt sites ont d'ailleurs été ajoutés à la liste lors du comité interministériel des villes, du 29 juillet – ont été choisis par le Gouvernement pour faire l'objet de contrats de ville en fonction de la présence, en leur sein, d'un ou de plusieurs quartiers en situation d'exclusion.

Je souhaite aussi, pour ma part, que soient prévues, dans les communes qui ne font pas l'objet d'un contrat de ville, des conventions d'accompagnement fortes, d'une durée au moins égale à trois années. Cela me paraît essentiel pour assurer une continuité des actions. En effet, si, aujourd'hui, cent quatre-vingt-cinq communes ou agglomération sont reconnues, d'autres communes, sur l'ensemble du territoire, connaissent également des problèmes.

M. Paul Loridant. C'est vrai !

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. Leur action doit donc être reconnue et accompagnée, pendant un certain temps.

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

M. Paul Loridant. C'est vrai !

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Tout à fait !

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. Le troisième aspect de votre politique, madame le ministre d'Etat – j'y suis d'ailleurs particulièrement sensible – est une approche globale de la politique de la ville ; cette approche est illustrée par les décisions du comité interministériel des villes du 29 juillet dernier, décisions qui touchent les différents domaines de la vie quotidienne et qui constituent un véritable programme pour une politique globale de la ville.

Je ne reviendrai pas sur les mesures qui ont été adoptées. En effet, elles ont été fort bien détaillées par M. Philippe Marini et par Mme Hélène Missoffe. Je me limiterai donc à vous présenter les quelques observations que ces dispositions m'inspirent.

Tout d'abord, la revalorisation de l'école dans la ville me paraît une nécessité absolue. En effet, l'école est l'institution qui a le plus fort pouvoir d'intégration dans la ville, au travers des jeunes – les garçons, mais peut-être encore plus les filles.

Or, l'école est aujourd'hui confrontée à trois problèmes majeurs : l'insécurité, l'instabilité des enseignants et la dévalorisation de son image.

Selon les chiffres communiqués par le ministère de l'éducation nationale - croyez-moi, ce sont des chiffres expurgés! -, cinq cents incidents plus ou moins graves ont été comptabilisés dans les établissements les plus exposés, au cours des six premiers mois de 1992.

L'instabilité du corps enseignant, composé pour l'essentiel de maîtres auxiliaires affectés à leur poste pour un an, constitue aussi un autre problème. Le taux de rotation annuel s'établit à 40 p. 100 et peut atteindre, dans certaines communes, 80 p. 100. Comment, dès lors, imaginer que l'école soit l'école de la réussite? Elle devient à ce moment-là, l'école de l'occupation du temps, voire l'école de l'échec!

Cette observation ne remet nullement en cause le dévouement d'un certain nombre d'enseignants. Ainsi, à Trappes, dans le collège Gagarine,...

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Bien dénommé! (Sourires.)

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. ... les enseignants et le principal sont engagés dans une politique de modification de l'image du collège. Mais cela nécessite une volonté, une ténacité et une forme de messianisme que l'on ne saurait exiger de tous les fonctionnaires. Une réflexion essentielle est à engager à cet égard.

Ma deuxième observation porte sur l'insertion par l'économie.

Aujourd'hui, un certain nombre de procédures administratives ne nous permettent pas d'apporter une aide à l'insertion par l'économie. En effet, le chômage est le mal absolu dans les quartiers difficiles : en France, 20 p. 100 en moyenne des jeunes, soit un sur cinq, sont au chômage. Cette proportion atteint 40 p. 100, voire 50 p. 100 ou 60 p. 100 dans un certain nombre de quartiers.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Eh oui!

M. Paul Loridant. C'est bien analysé!

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. Ce marasme de l'emploi est avant tout un facteur de non-crédibilité en notre société. Comment un jeune peut-il avoir une bonne image de son père, par exemple, alors que ce dernier est au chômage? Comment peut-il se représenter positivement ceux qui l'entourent, alors qu'il voit le facteur apporter le RMI et les allocations? Sachez, mes chers collègues, que, dans ces banlieues, le seul lieu de rencontre est la poste du quartier, dont la fonction essentielle est de procéder à la distribution des allocations.

Mme Paulette Fost. C'est la conséquence de votre aménagement du temps de travail!

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. Il y a donc là un véritable problème.

Madame le ministre d'Etat, vous avez insisté à juste titre, tout à l'heure, sur le rôle important des élus et des associations. Je reviendrai plus tard sur les élus. Mais il faut aider les entreprises d'insertion dans ces quartiers et trouver, à cet égard, des solutions ne se heurtant pas aux contrôleurs d'Etat. Certaines grandes entreprises - c'est le cas de Renault, dans le département des Yvelines, par exemple - créent un tutorat des jeunes des quartiers difficiles, plaçant ces jeunes aux côtés d'ouvriers, de techniciens et de cadres qui, eux, ont un métier et une expérience.

Comment, ainsi que je l'indiquais récemment à M. Michel Giraud, ne pas penser à la transformation d'un certain nombre de contrats emploi-solidarité en emplois plus définitifs consacrés à l'environnement, qu'il s'agisse de l'environnement de ces quartiers ou de celui de la ville, du canton ou de la région?

Les régies de quartier sont également une forme d'insertion. Elles sont aidées et doivent être reconnues, aujourd'hui, comme une réalité d'entreprise.

Enfin, madame le ministre d'Etat, vous avez évoqué le problème des services publics, en rappelant votre attachement à des services publics de qualité à vocation d'accueil. Dans ces quartiers, les services publics sont quasiment confrontés au même problème que dans les zones rurales : ils disparaissent. Disant cela, je fais allusion non pas seulement aux services publics d'Etat - il y a, depuis un certain nombre d'années, un souci de maintenir ces derniers, et vous avez d'ailleurs renforcé l'action en ce sens, madame le ministre d'Etat - mais aussi, par exemple, aux guichets des banques et à un certain nombre de commerces de proximité.

Rien n'est plus dramatique, en effet, que d'arriver aux pieds de quelques tours et de constater que la zone commerciale prévue est couverte, au mieux, de blanc d'Espagne, quand ce n'est pas de graffitis! Il y a, dans ces quartiers, une espèce de dévalorisation du point de rencontre nécessaire, du point de convivialité. Il nous faut faire preuve de volonté à cet égard, et nous disposons à cet effet, dans le cadre de la loi d'orientation pour la ville, d'un certain nombre d'éléments.

Mme Hélène Missoffe a parlé tout à l'heure du logement; elle avait raison. Je suis en effet convaincu de la nécessité d'engager une véritable politique de mixité et de diversification de l'habitat.

Nous sommes loin, à mon avis, de voir tous les effets d'une procédure parfois trop lourde, d'aspect trop contraignant et qui sera combattue parce qu'elle ne repose pas, comme nous le disions à cette tribune voilà un an et demi, sur l'adhésion des élus. Si nous voulons inverser les chiffres cités tout à l'heure par Mme Missoffe - il y a, dans ces quartiers, en moyenne, trois à quatre fois plus de ménages locataires de HLM et trois à quatre fois moins de ménages propriétaires qu'ailleurs - il va falloir agir ensemble, par des méthodes obligatoires, voire des méthodes de taxation, en ayant le sentiment de relever un grand défi national.

Madame le ministre d'Etat, les contrats de ville sont effectivement une voie essentielle. Il est d'ailleurs important que vous en ayez également accordé le bénéfice aux départements d'outre-mer.

En effet, ces départements sont, eux aussi, confrontés aussi à des problèmes majeurs - même si ces derniers sont moins connus parce que moins médiatisés - ainsi qu'à des problèmes de reconnaissance, pour les jeunes d'outre-mer, de leur réalité de citoyen à part entière de notre pays.

Madame le ministre d'Etat, votre projet de budget maintient les crédits en faveur des services publics de quartiers à leur niveau de 1993. Il convient d'élargir leur affectation à d'autres services, tels que l'éducation nationale, les agences nationales pour l'emploi, La Poste ou les télécommunications. En effet, s'agissant de La Poste, nous sommes confrontés à deux défis : il s'agit d'un établissement public, qui devra équilibrer, demain, ses comptes et qui a, en même temps, une mission de service public à remplir. Savez-vous, par exemple, mes chers collègues, que la distribution des prestations sociales coûte, chaque année, près de 1 milliard de francs au budget de La Poste, et ce sans aucune compensation? Il y a, sur ce point, une réflexion à mener à un moment où certains équilibres doivent être réalisés.

Par ailleurs, je me réjouis de l'augmentation des crédits destinés à la prévention de la délinquance et aux opérations de « prévention-été ». Comme Mme le rapporteur

pour avis le signalait également, il faut prévoir des actions de prévention au moment des petites vacances. L'accompagnement doit s'effectuer tout au long de l'année, et les projets définis avec les jeunes ne doivent pas être réduits à une durée de deux mois.

La politique de la ville, sur laquelle la commission des affaires économiques et du Plan travaille depuis longtemps, nécessite à mes yeux ambition et humilité.

Nous devons en effet faire preuve d'humilité devant la complexité des facteurs qui ont conduit aux déséquilibres actuels : diversité des populations et des nationalités - je partage, à cet égard, les conclusions de Mme le rapporteur pour avis - problèmes du chômage, de l'échec scolaire, de l'éclatement des structures familiales et du développement fantastique de la cellule monoparentale, perte de références, de repères entre le bien et le mal, entre le travail et le salaire, regroupement trop souvent ethnique par cage d'escalier ; à cet égard, les élus locaux ont un rôle à jouer.

Voilà quelques semaines, la mission sur l'aménagement du territoire s'est rendue à Marseille. Dans un quartier de cette ville, elle a examiné la population vivant dans trois tours : cette population était à 95 p. 100 d'origine maghrébine, dans la première, à majorité « sri lankaise » dans la deuxième, et encore un peu marseillaise dans la troisième !

Comment réussir une politique d'intégration, comment parvenir à faire de la ville un millefeuille de diversités et non une série de fractures sociales et humaines ? Voilà pourquoi, mes chers collègues, nous devons être humbles.

Madame le ministre d'Etat, je voudrais vous rendre un hommage particulier. En effet, à la différence de certains de vos prédécesseurs - j'exclus M. Delebarre de mon propos - vous n'avez pas choisi la voie médiatique, celle du sensationnel, j'allais dire de l'exceptionnel. Vous menez un travail en profondeur, en reconnaissant les femmes et les hommes qui œuvrent sur le terrain, les chefs de projet, tous ceux qui, au jour le jour, assurent la continuité du service public, ce qui me paraît essentiel.

M. Paul Loridant. Pas toujours !

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. Il faut un ministère de la ville fort, mais, en même temps, nous devons refuser de faire des quartiers difficiles des exceptions, des lieux extérieurs à la République.

Il n'y a pas de part de France qui soit hors la France. Il n'y a pas de part de France que nous devions considérer comme différente des autres. Simplement, il faut aider davantage ces personnes en difficulté, mieux les intégrer. En tout cas, il faut refuser de les montrer du doigt pour se transformer soi-même en une espèce d'acteur exceptionnel.

Enfin, il faut une ambition. En effet, c'est un défi essentiel qui est lancé à notre société. Il faudra du temps car, qu'on le veuille ou non, ce problème concerne trois habitants sur quatre de notre pays, qui vivent plus ou moins au contact de ces quartiers en difficulté.

Tout à l'heure, vous rendiez hommage aux élus et aux acteurs de la vie associative. C'est vrai, l'immense majorité d'entre eux refuse de subir.

Madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, la commission des affaires économiques et du Plan a émis, à l'unanimité, un avis favorable sur le projet de budget que je viens de présenter.

Ce défi de la ville, qui n'est parfois ressenti qu'au travers des drames ou des explosions, c'est celui de notre société. Saurons-nous, demain, offrir à l'ensemble des Françaises et des Français les moyens de vivre dans une

France accueillante, qui reconnaisse la diversité mais, qui, en même temps, s'attache à défendre son identité et ses valeurs ? (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, et de l'Union centriste.*)

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Bravo !

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

Groupe du Rassemblement pour la République : vingt-quatre minutes ;

Groupe socialiste : trente-trois minutes ;

Groupe de l'Union centriste : dix-sept minutes ;

Groupe communiste : cinq minutes.

La parole est à M. Diligent.

M. André Diligent. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, après l'éloquent et exhaustif exposé de celui qui m'a précédé à la tribune, mon propos sera beaucoup plus concentré.

Madame le ministre d'Etat, votre nomination en tant que responsable de la politique de la ville a éveillé un très grand espoir chez nombre d'élus locaux. Ce sentiment était dû, en premier lieu, à ce que l'on connaissait de votre personnalité, de votre humanisme, de votre charisme. Il correspondait, en second lieu, à un souhait de changement, non pas sur les objectifs ou sur les orientations politiques, mais sur les méthodes.

Une politique de la ville vigoureuse, et, plus particulièrement, une politique de développement social des quartiers, répondait, répond et répondra encore longtemps à un besoin absolu.

Au cours de ses premières années d'existence, cette politique eut ses pionniers, souvent enthousiastes. Je connais beaucoup d'animateurs de terrain qui y ont consacré toute leur énergie et qui en sont sortis usés, car, si la tâche est exaltante, elle est également épuisante.

Et puis, comme cela arrive souvent, cette politique a subi l'épreuve de l'institutionnalisation excessive, avec une sorte de revanche de l'administration, voire d'une bureaucratie dévorante.

Ces dernières années, trois rapports ont été successivement commandés à trois personnalités indiscutables : MM. Levy, Sardais et Delarue. Sur l'essentiel, leurs appréciations et leurs critiques convergent. Je ne retiendrai que celles qui concernent la procédure, les délais, le saupoudrage, car elles expliquent comment la machine s'est trop souvent enrayée.

Parlant de la procédure, l'un des rapporteurs écrit textuellement : « Le système actuel se caractérise par une procédure inextricable » - j'insiste sur le qualificatif - « une concentration incohérente. » Il suffit, d'ailleurs, pour s'en rendre compte, de se reporter à l'effarante circulaire du 22 mai 1989, qui, prétendant améliorer les structures existantes, met en place une vingtaine de catégories de procédures et de programmes différents. Cette circulaire devrait être présentée aux élèves de l'ENA comme l'exemple de ce qu'il ne faut pas faire ! Elle a certainement été rédigée par des personnalités qui n'ont jamais mis le pied sur un site ! Dans les mois qui suivirent sa publication, bien des fonctionnaires « s'arrachaient les cheveux » pour tenter de l'appliquer correctement.

M. Gérard Larcher, rapporteur pour avis. C'est vrai !

M. André Diligent. La longueur des délais et des retards est dénoncée avec la même sévérité. On cite des dossiers constitués pour des équipements très modestes

dont l'instruction dure plus de deux ans alors que les crédits sont disponibles. Au bout du compte, les coûts administratifs en venaient à égaler la subvention réclamée !

Enfin, tous se rejoignent pour condamner le « saupoudrage ». On a voulu couvrir 400 sites, alors qu'à l'époque – hélas ! la situation a peut-être empiré ! – le nombre de 150 paraissait raisonnable. Mais, que ce soit pour des raisons politiques ou pour des raisons d'équilibre politique – ce qui, parfois, revient au même – on a forcé sur la distribution. Quand on veut faire plaisir à tout le monde, on généralise l'injustice. Ainsi, le concours annuel accordé à un site « DSQ » est passé de 1 400 000 francs à 690 000 francs entre le IX^e Plan et le X^e Plan alors que les crédits consacrés à la politique de la ville ont été multipliés par deux.

Et puisque nous en sommes au problème des crédits, soulignons – on l'a déjà dit à l'Assemblée nationale, on l'a répété ici, mais c'est un leitmotiv nécessaire – que plus les villes sont en difficulté, plus la contribution qu'on leur réclame est élevée, parce que la subvention est toujours fixée en fonction de l'effort de la ville. M. Cardo disait : « Je n'ai plus les moyens de votre générosité ! » Nous pouvons véritablement nous ruiner à coups de subventions. C'est un peu comme si l'on faisait la charité à un pauvre en lui disant : « Je te donne cent francs, à condition que tu te débrouilles pour mettre la même somme dans la sébile. »

Il est des villes en difficulté qui ne peuvent plus accompagner cet effort. Mais je sais, madame le ministre d'Etat, que vous avez engagé une réflexion à ce sujet.

Comment expliquer qu'en quelques années on ait pu assister à un tel enlèvement, à une telle déviation ? Je crois pouvoir affirmer que cet échec est dû à un manque indiscutable de concertation. Nous souhaitons, très modestement, à notre place, vous aider à corriger ce défaut, madame le ministre d'Etat. En effet, s'il est une politique où la concertation est absolument indispensable, c'est bien la politique de la ville. Et si cette concertation doit s'instaurer, les élus, qu'ils se trouvent sur le terrain ou au sommet, sont évidemment concernés au premier chef.

C'est ce qu'avait compris le gouvernement de M. Rocard, qui a institué, par décret du 28 octobre 1988, le Conseil national des villes. L'idée était excellente, mais le texte est resté lettre morte.

Je rappelle brièvement le rôle que devait jouer ce conseil.

L'article 1^{er} du décret précise qu'il est créé « en vue de définir une politique nationale des villes et du développement social urbain », conjointement avec le ministère de la ville et le comité interministériel des villes, le CIV.

Ensuite, il devait être tenu informé de la mise en œuvre des contrats de plan Etat-région en matière de développement social des quartiers et des différentes formes de relations contractuelles entre l'Etat et les collectivités locales.

Ce conseil, composé de personnalités très diverses, n'a cessé de protester contre le fait qu'il était ignoré. Contrairement aux dispositions du décret, aucun des grands textes ayant concouru à la politique de la ville ne lui fut soumis pour avis. Les contacts avec les pouvoirs publics ont été réduits à leur plus simple expression. Je dois reconnaître qu'un repas annuel autour d'un ministre ne suffisait pas à nourrir notre réflexion ! (*Sourires.*)

Certes, pour ne pas rester inactif, le conseil a pris sur lui de constituer des groupes de travail, qui conduisirent à des réflexions extrêmement intéressantes sur le rôle des

médias, des polices de la ville, sur les meublés, le logement, la violence, sans que les pouvoirs publics s'en soient émus, semble-t-il.

Madame le ministre d'Etat, il faut choisir : ou nous supprimons ce Conseil national des villes ou nous le prenons au sérieux ! Je suis certain que votre choix sera pour la seconde attitude. Je dis cela sans esprit de polémique à l'égard des anciens responsables ; je traduis simplement l'opinion unanime d'un conseil composé de représentants de toutes les tendances.

Vous avez, madame le ministre d'Etat, accepté une tâche immense et ô combien difficile, peut-être la plus difficile de toutes. Ce problème ne sera pas réglé en quelques années, comme l'a affirmé un de vos prédécesseurs, ministre médiatique mais quelque peu léger.

Quand on connaît des villes de 100 000 habitants où il y a déjà plus de 26 p. 100 de chômeurs, dont la majorité a moins de vingt-cinq ans, on se demande quel avenir attend ces jeunes. On ne pourra pas leur faire faire de la musique ou leur apprendre à jouer au football toute leur vie ! Qu'avons-nous à leur offrir ?

Voilà une dizaine d'années, on pensait encore pouvoir améliorer la situation. Mais, madame le ministre d'Etat, comme l'explique l'un de vos conseillers, M. Delarue, les problèmes de 1991 ne sont pas ceux de 1981.

Les difficultés ne sont pas près d'être réglées ; elles augmentent même, en raison du chômage et des problèmes économiques que nous connaissons à l'heure actuelle.

Oui, madame le ministre d'Etat, je vous le dis très gravement : ce sera long ! ce sera dur ! ce sera très dur ! Mais nous sommes prêts à lutter à vos côtés. Faites-nous confiance comme nous vous faisons confiance ! (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

M. Paul Loridant. Madame le ministre d'Etat, mon discours sera peut-être moins louangeur.

Les crédits consacrés à la politique de la ville auraient pu, effectivement, être placés sous le signe de la continuité. S'ils le sont en partie, ils ne le sont pas dans l'esprit : telle est mon appréciation.

La politique de la ville – interministérielle par essence – ne se résume pas aux seuls crédits du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, qui s'élèvent à 850 millions de francs. L'ensemble des concours consacrés à la « politique des villes et du développement social urbain » est estimé à 7,472 milliards de francs pour 1993.

A cette somme, il convient d'ajouter la dotation du plan de relance de juillet 1993 d'un montant de 5 milliards de francs. Ce plan ne se traduira que progressivement en crédits inscrits au budget de la ville, ce qui ne facilite pas la lecture du document budgétaire.

Il faut également tenir compte des dotations « ville » des budgets des services généraux du Premier ministre et de l'équipement, et de l'adjonction du compte d'affectation spécial, le Fonds d'aménagement de la région d'Ile-de-France, le FARIF.

En quelques années, la notion de politique de la ville s'est imposée sur la scène administrative et politique française. Trop souvent conçue sous le choc d'images spectaculaires, parfois mises en scènes par certains médias en mal de sensations, la politique de la ville a très vite mobilisé des moyens humains et financiers importants.

Mais on ne redira jamais assez combien cette politique est d'abord, et avant toute chose, la résultante de deux causes majeures : la politique du logement qui a été

menée des années cinquante à soixante-dix, bien sûr, mais également les choix économiques, délibérés ou subis, fondés sur les seules lois du marché.

C'est dans la période des « trente glorieuses » qu'il a fallu construire à tour de bras pour répondre rapidement aux besoins de logements dus à l'exode rural ou à l'attrait des villes, plus particulièrement dans la région parisienne ou la région lyonnaise, pour faire face à l'immigration organisée par les entreprises et les pouvoirs publics en mal de main-d'œuvre.

Il fallait aussi supprimer les bidonvilles. Alors, au gré des opportunités foncières, de grands ensembles ont été construits, simple juxtaposition de quartiers sans âme, à côté du tissu plus ancien des centres-villes ou des zones pavillonnaires.

Les grands ensembles sont éloignés des cœurs des cités, pauvres en moyens de transports, bien souvent traversés ou quadrillés par de grandes artères qui les séparent du reste de la ville. Il n'est donc guère surprenant que, rejetés sur le plan urbanistique, ces quartiers connaissent, la crise venue, une situation extrêmement tendue. On comprend bien qu'il y a eu là une formidable erreur de conception, due sans doute au mépris des hommes et de leur dignité.

Les populations de ces quartiers se sentent maintenant à l'écart, délaissées encore aujourd'hui, en dépit des efforts réels qui ont été accomplis par les uns et les autres et de l'existence de nombreux équipements scolaires, sportifs ou culturels. La raison en est que, dans ces quartiers-là, c'est une politique de longue haleine qu'il faut mener. Nous le savons bien, nous, les acteurs de terrain.

Il est évident que ces grands ensembles sont tous situés dans des quartiers d'habitat social, et ce parc de logements a singulièrement mal vieilli puisque, dans la plupart des cas, vingt ans après, les bailleurs et les collectivités doivent s'engager dans des opérations de réhabilitation du bâti très lourdes, au point que certains bailleurs préfèrent vendre. C'est le cas de la ville de Paris dans ma commune, madame le ministre d'Etat !

Dans ces quartiers en marge vit une population nombreuse et en voie de paupérisation. Aux handicaps des quartiers, s'ajoutent les handicaps des personnes elles-mêmes. C'est un phénomène d'autant plus criant que ces grands ensembles sont vite devenus plus peuplés que les centres anciens des villes qui les ont accueillis.

Les études faites à partir des recensements de 1982 et de 1990 l'illustrent à leur manière.

La jeunesse de la population est, à n'en pas douter, la caractéristique première de ces quartiers : quatre habitants sur dix ont moins de vingt ans et la pyramide des âges est loin de ressembler à celle des villes traditionnelles, la population âgée y étant sous-représentée.

Cette concentration de jeunes a des conséquences importantes sur la vie quotidienne, sur l'organisation de l'espace public, sur les échanges entre les habitants et sur les relations de voisinage. Les conséquences sont d'autant plus importantes que cette jeunesse souffre de handicaps réels : échec scolaire, manque de formation - dans ces quartiers, 46 p. 100 des jeunes de plus de quatorze ans n'ont aucun diplôme et éprouvent les plus grandes difficultés à s'insérer professionnellement.

Aujourd'hui, en France, le chômage s'élève à 12 p. 100 de la population active et il frappe un jeune sur quatre ; mais il est encore plus élevé dans ces quartiers puisqu'il était de 38 p. 100 dans les communes concernées en 1991. Ces jeunes, qui sont au chômage depuis long-

temps, au mieux vivent ou rebondissent de petits boulots en contrats emploi-solidarité ou en stages de formation divers.

La seconde caractéristique de cette population est la forte concentration d'étrangers, signe que la main-d'œuvre appelée dans les années soixante s'est fixée dans ces quartiers de façon durable, sinon définitive.

Avec un taux de natalité élevé, ces foyers constituent aujourd'hui des familles nombreuses, et pour ces jeunes de la deuxième génération, trop nombreux à être désœuvrés, l'horizon, il faut bien le dire, s'arrête à la barre de l'immeuble voisin. Que signifie alors, concrètement, pour ces jeunes l'intégration ?

Sur le plan des catégories socio-professionnelles, on ne sera guère surpris de retrouver dans les quartiers difficiles une sur-représentation des ouvriers et des employés, qui sont particulièrement touchés par la crise de l'emploi et par les licenciements massifs depuis un certain nombre d'années.

Ces quartiers apparaissent ainsi comme étant surpeuplés tout en connaissant un taux de rotation important des habitants. Cela n'est pas contradictoire avec l'enracinement des populations étrangères, mais signifie simplement que le besoin en logements y est extrêmement fort et que certains habitants - phénomène classique - veulent fuir au plus vite leur environnement défavorisé. C'est la tâche difficile des maires que de faire en sorte de fixer des populations pour atteindre un équilibre social.

En définitive, il semble bien que les quartiers dits difficiles sont des quartiers en marge, où vivent les populations les plus fragiles et les plus touchées par la crise économique et sociale.

Madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, la situation que je viens de décrire est-elle seulement le fruit du hasard, celui de la divine providence ? Ne faut-il pas plutôt rechercher dans les choix politiques et économiques effectués les raisons profondes de la crise de la ville, qui ne serait, finalement, que le reflet d'une crise plus vaste encore, subie de plein fouet par nos concitoyens ?

A partir des enseignements tirés du débat parlementaire sur la ville et sur les banlieues, les 27 et 28 avril dernier, et du travail réalisé par le comité interministériel des villes et du développement urbain, le Gouvernement, a décidé de prendre une série de mesures, assorties de financements exceptionnels, dans cinq domaines prioritaires : l'éducation, la formation, l'insertion professionnelle et l'emploi ; la place de l'Etat dans la ville - services publics, justice, santé, sécurité ; - le logement et la qualité de la vie.

On a beaucoup glosé sur les carences actuelles en matière d'évaluation et d'objectifs de la politique de la ville. On a également beaucoup critiqué le foisonnement - l'orateur précédent vient d'ailleurs de le faire - des procédures contractuelles et la multiplicité des autorités intervenant sur le terrain de la ville.

En conséquence, au cours du débat, il a été souvent question de rationalisation, de rigueur dans la gestion des crédits, de clarification des rôles respectifs de l'Etat et des collectivités locales.

Sans doute cette rationalisation était-elle nécessaire ; mais il ne fallait pas, pour autant, laisser au bord du chemin des quartiers ou des villes qui étaient déjà engagés dans certaines actions. Je considère que l'Etat et ses représentants se sont surtout épargné la peine de tirer toutes les leçons d'une situation explosive qui n'est, pour l'essen-

tiel, que la résultante d'une conception libérale de la société et de la place que doivent y occuper les femmes et les hommes.

Aujourd'hui, le Gouvernement prétend faire en sorte que le pays retrouve la voie de la prospérité par une politique de relance économique. Il dit chercher par ailleurs à éviter que ne se constitue une société à plusieurs vitesses, en menant une politique sociale cohérente qui lutte contre l'injustice et l'exclusion.

Très louables intentions, madame le ministre d'Etat ! Il est dommage, cependant, qu'il ne s'agisse là – c'est en tout cas mon analyse – que de fictions propres à préparer, sans doute, les prochaines échéances électorales.

Sans vouloir refaire le débat que nous avons eu lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, je rappellerai des propos que j'ai récemment tenus dans cette enceinte : « Quand on a fondé tout son projet politique sur la monnaie, il est logique qu'il s'effondre devant une crise qui est au premier chef une crise de la monnaie. Un homme digne de ce nom doit tenir les deux bouts de la chaîne : entre Maastricht et la crise des banlieues, il y a un lien, entre le GATT et la désertification des campagnes, il y a un lien, entre le monétarisme et le chômage, il y a un lien. » Je persiste et je signe !

Le paradoxe de ce gouvernement est de vouloir concilier l'inconciliable. Les meilleures intentions du monde ne pourront suffire à prétendre réduire le champ des exclus, si, parallèlement, est maintenue une politique économique fondée uniquement sur une monnaie forte et sur la normalité libérale, elle-même génératrice d'exclusions. Car c'est bien de cela qu'il s'agit : le budget pour 1994 n'est en rien un budget de relance, c'est un budget en trompe-l'œil.

Partant de là, que peut-on attendre d'une politique de la ville dont les équations de base sont l'antinomie même de la solidarité et de la justice sociale ?

On prévient mais on ne guérit pas, parce que cette maladie dont souffre la ville est un mal endémique qui fera souffrir l'humanité tant que des hommes sans foi ni loi mettront des valeurs telles que l'argent et le profit au-dessus de toute morale, tant que d'autres hommes se feront les relais politiques de semblables attitudes.

Ce qu'il faudrait, en tout premier lieu, madame le ministre d'Etat, c'est refuser le désordre établi, car ce désordre a des causes profondes, qui sont mondiales. C'est d'abord aux marchands du temple que le Gouvernement devrait s'attaquer, même si, dans le même temps, nous sommes bien obligés de réparer les dégâts qu'ils commettent au nom de leurs intérêts égoïstes. Les licenciements massifs, le déclin industriel, les suppressions d'emploi relèvent non pas de je ne sais quelle fatalité, mais de choix qui ont été délibérément faits au mépris de l'intérêt national.

Cela dit, il faut aussi savoir panser les plaies d'une gangrène qui ronge la ville et ses banlieues.

Certes, depuis dix années, sous l'appellation « politique de la ville », un programme volontariste d'actions destinées spécifiquement aux quartiers les plus difficiles a été mis en œuvre. A cet égard, il y a effectivement une certaine continuité. Il s'agit bien d'un véritable programme puisque la politique de la ville se veut globale, touchant tous les domaines de la vie quotidienne : l'habitat, la réhabilitation et le désenclavement des quartiers, la lutte contre l'échec scolaire, l'action sociale, l'insertion professionnelle, l'implantation d'activités, l'accès à des équipements de loisirs, l'intégration, etc.

L'appellation « quartiers difficiles » peut être considérée comme péjorative et dévalorisante pour le quartier et ses habitants. Les mots sont parfois lourds de signification et ont des conséquences tout à fait contraires à l'objectif visé.

En tant que maire, c'est moins contre cette appellation – et son aspect plus ou moins « repoussoir » – que je me bats que contre la présentation même de la réalité quotidienne.

Tous ceux qui parlent de la banlieue, que ce soient les médias ou les élus locaux, portent sans doute une part de responsabilité dans cette image. Il est aisé – c'est presque inévitable – problèmes du quotidien, mais aussi de parler des incidents qui émaillent, de temps à autre, la vie des grands ensembles !

A côté de cela, quel silence lorsque des actions concrètes améliorent effectivement la vie des habitants, lorsque des projets ambitieux sur le plan social, culturel, sportif ou scolaire atteignent leur but, lorsque des jeunes eux-mêmes se prennent en charge et réussissent à construire leur avenir ! Vous savez, madame le ministre d'Etat, qu'il en est beaucoup dans les banlieues qui ont pris en charge leur destinée et qui réussissent. Que ne parle-t-on d'eux plus souvent !

Dans toutes les cités de banlieue, dans tous les grands ensembles pour lesquels une politique globale a été mise en œuvre, des milliers d'exemples viennent témoigner du remarquable travail effectué sur le terrain par des associations qui s'échinent et parviennent à améliorer la vie quotidienne, par des travailleurs sociaux qui ont une conception militante de leur tâche allant jusqu'à l'abnégation, par des enseignants qui luttent opiniâtrement contre l'échec scolaire, par des jeunes qui s'accrochent et réussissent et, bien entendu, par les élus locaux – dont c'est après tout le rôle – qui sont présents sur le terrain. Mais de tous ceux-là, grâce à qui les liens sociaux dans ces quartiers ne sont pas distendus, qui fait l'apologie ?

Loin de moi l'idée de nier la difficile réalité. Mais quel indéniable effet d'entraînement pourraient avoir, auprès des habitants de ces grands ensembles, des discours, des articles, des reportages sur ces réussites ! De là à penser qu'une grande campagne de communication pour valoriser la ville s'impose, il n'y a qu'un pas, que je franchis allègrement, madame le ministre d'Etat.

Pour finir, j'évoquerai deux problèmes très concrets. A l'occasion de l'examen des trois amendements que notre groupe a déposés et qui seront défendus tout à l'heure, je reviendrai, madame le ministre d'Etat, sur certains aspects plus particuliers.

L'un concerne la mise à disposition des objecteurs de conscience, qui, jusqu'à présent, étaient entièrement pris en charge sur le budget de l'Etat. Je constate, aujourd'hui, une fois de plus, que ce dernier se désengage au détriment des collectivités locales auxquelles il fait supporter une partie du financement de ces jeunes, appelés auprès d'associations ou de services municipaux. Cela n'est pas acceptable et est contraire à votre propre discours. J'espère que bon nombre d'élus locaux réagiront vivement à cet acte unilatéral du Gouvernement.

L'autre problème que je tenais à soulever vous concerne, même si ce n'est qu'indirectement, madame le ministre d'Etat. Il s'agit, puisque nous évoquons les problèmes de banlieue, des effectifs de police dans les commissariats de banlieue, et de leur formation.

Le piré, madame le ministre d'Etat, est en train de se produire, avec l'active complicité de certains membres de la majorité gouvernementale. Je veux parler de la création de polices municipales.

C'est la porte ouverte à l'arbitraire, à des mesures potentiellement attentatoires aux libertés individuelles, et, avec cette police municipale, nous courons le risque d'avoir une justice municipale ! Est-ce bien raisonnable, madame le ministre d'Etat ? Je souhaiterais que vous me répondiez à ce sujet.

En liaison avec votre collègue de l'intérieur, vous devez conforter le rôle de la police d'Etat. Les agents de police doivent être bien dans leur peau et dans leur tête. Il faut que leur rôle soit reconnu dans les villes de banlieue. Mais, de grâce, ne laissons pas s'installer l'arbitraire par le biais des polices municipales.

Madame le ministre d'Etat, la lutte contre l'exclusion est au cœur de la politique de la ville. Mais ce qui est au cœur de l'exclusion, ce qui en produit tous les effets, ce sont certains choix politiques qui ne sauraient être ceux que je préconise.

Le désordre établi a des causes. C'est à elles qu'il faut s'attaquer pour ne pas s'en tenir à l'écume des circonstances. Parce que le citoyen ambitionne d'être non pas un spectateur, mais un acteur du monde qui l'entoure, au moment historique où il se trouve, dans le pays où il est, notre devoir est de l'aider à comprendre.

Ce pourrait être un projet ambitieux mais il ne semble pas être, à mon plus grand regret, approuvé par la majorité à laquelle vous appartenez.

Vous avez présenté, madame le ministre d'Etat, votre projet de budget avec beaucoup d'autosatisfaction. Je souhaite que vous réussissiez.

Mais, en tant que maire d'une ville de banlieue depuis dix-sept ans, je puis vous dire qu'il est un peu tôt pour le savoir. Peut-être faut-il attendre avant de dresser un bilan, afin de voir les résultats de votre politique sur le terrain.

Dans ces conditions, les membres du groupe socialiste, apparenté et rattachés ne voteront pas, madame le ministre d'Etat, les crédits attachés à votre département ministériel. Au contraire, ils défendront trois amendements tendant à vous suggérer une évolution de vos crédits. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Jean-Paul Delevoye. Comme l'ont souligné M. Diligent et les trois rapporteurs, les élus locaux ont considéré votre nomination, madame le ministre d'Etat, comme le témoignage de la volonté du Gouvernement d'aborder le problème de la ville dans sa réalité sociale.

Depuis 1977, puis après les lois de décentralisation, on a eu tendance - c'est d'ailleurs le péché mignon des Français - à apporter des réponses structurelles aux problèmes de société et à concevoir procédures sur procédures, faute d'obtenir les effets escomptés.

La situation était devenue inextricable, à tel point d'ailleurs que les élus locaux - je reprends l'expression employée par l'un de mes collègues - étaient devenus des élus « Canal Plus » car ils devaient décoder toutes ces procédures. Comme le disait fort justement M. André Diligent, la multiplication de celles-ci finissait par décourager les animateurs sociaux et les élus locaux. En effet, ces derniers engageaient des crédits importants, suivaient les procédures, mais les crédits de l'Etat n'arrivaient pas. Et, sur le terrain, la situation s'aggravait.

On peut dire bien des choses. Moi, madame le ministre d'Etat, je veux vous dire à quel point nous sommes attachés à la simplification des procédures, à l'unicité de l'interlocuteur et à la coordination des moyens. Si nous avons un souhait à formuler, madame le ministre d'Etat, ce serait que l'on aille plus loin encore

et que l'on donne au sous-préfet à la ville, comme le demandait M. Gérard Larcher, la totalité des pouvoirs et l'autorité sur tous les intervenants en la matière.

Il est difficile de coordonner les moyens dans la cacophonie des réponses, l'éducation nationale n'ayant pas la même approche, par exemple, que les services de la jeunesse et des sports. Les élus locaux sont, aujourd'hui, confrontés à des difficultés telles qu'ils ont besoin d'un partenariat fort, d'un partenariat équilibré. Le maire, qui est pleinement responsable de sa commune, doit avoir à ses côtés un sous-préfet assumant pleinement les décisions que l'élu est en droit d'attendre de lui.

Je souhaiterais aussi, madame le ministre d'Etat, davantage de capacité d'adaptation. Actuellement - et on peut le comprendre - on tente, à l'échelon national, d'apporter une réponse unique. Mais cette réponse unique est nécessairement fondée sur une moyenne.

Demander, dans le cadre des contrats de ville, une contribution de 50 p. 100 aux dites villes, n'est pas forcément une bonne approche. Peut-être faudrait-il tenir compte de la capacité contributive de la ville, ainsi que de la gravité de la situation locale, afin d'adapter la réponse de l'Etat. Cette capacité d'adaptation serait probablement source d'efficacité. Peut-être pourrait-on même envisager un schéma départemental, une contractualisation des moyens des diverses collectivités.

J'ai bien écouté les trois rapporteurs. J'ai été très surpris de les entendre parler d'une politique « de la ville ». On pourrait croire que toutes les villes de France sont confrontées à de graves difficultés. Or, il ne s'agit que de quelques villes et de quelques quartiers, où se conjuguent les mêmes paramètres : chômage, jeunesse, pauvreté et concentration urbaine.

Madame le ministre d'Etat, vous vous êtes engagée dans une direction : vous encouragez le partenariat. Tout comme M. Diligent, je suis très attaché à la commission du suivi et aux bilans.

La ville a changé de nature. On a créé des concentrations urbaines parce qu'il fallait loger des personnes qui avaient un travail et qui, donc, circulaient. Mais aujourd'hui certains vivent vingt-quatre heures sur vingt-quatre dans ces ensembles, qui ne permettent pas l'épanouissement de l'individu. Une ville, pour être un lieu de stabilité, doit être un repaire d'emplois et d'habitat ; elle doit offrir qualité de services et qualité de vie. On s'aperçoit que, aujourd'hui, les choses ont changé et que ces quatre paramètres ne coexistent pas toujours.

Aujourd'hui, nos jeunes sont confrontés à une logique destructrice ; nous leur tenons des discours sur la société qui ne correspondent pas aux normes qu'ils constatent.

A l'école, on leur explique que la réussite d'un individu passe par un emploi. Il y a vingt ans, un ouvrier pouvait dire à son fils que s'il travaillait bien à l'école il occuperait une meilleure place dans la société. Aujourd'hui, les parents ne peuvent plus tenir ce discours. En revanche, ils obligent parfois leurs enfants à aller à l'école pour ne pas perdre les allocations familiales !

Ainsi, les enfants intègrent très tôt la notion d'échec.

Et puis, n'oublions pas la télévision ! Dans les feuilletons, les enfants voient des personnes mener une vie très facile, une vie à laquelle ils n'auront pas accès.

Nous sommes en train de cultiver, je le crains, un discours très hypocrite.

Demandons-nous plutôt si nous voulons aujourd'hui offrir une intégration sociale à partir du plein emploi. Si la réponse est affirmative, alors, il faut implanter les entreprises à proximité de celles et de ceux qui sont à la recherche d'un emploi. Si la réponse est négative, ...

M. Emmanuel Hamel. Il y aura une explosion !

M. Jean-Paul Delevoye. ... le sentiment d'inutilité et l'impossibilité de s'insérer dans la société engendreront un sentiment d'injustice et seront le prélude soit d'une révolte, soit de phénomènes auxquels nous, élus locaux, nous ne pourrions faire face.

Nous assistons actuellement à la constitution de communautés d'individus qui vivent en marge. Sur leur propre territoire, elles se créent leurs propres lois, leur propre hiérarchie et, aujourd'hui, leur propre économie, fondée sur la délinquance, la drogue ou une économie souterraine.

Et si nous voulons imposer à ces communautés, qui ont leur propre logique d'insertion et de reconnaissance, nos schémas traditionnels, alors, elles se révoltent.

Il s'agit d'un véritable enjeu de société. C'est pourquoi, madame le ministre d'Etat, nous nous réjouissons que la politique de la ville relève de votre autorité.

Au-delà des aspects budgétaires, qui peuvent donner lieu à débat, je crois que nous devons tous faire preuve d'imagination.

Faut-il consacrer des crédits à la réhabilitation d'ensembles qui ne permettront jamais aux individus de s'épanouir et qui sont des foyers de violence ? Ne vaudrait-il pas mieux, au contraire, construire un nouvel habitat ?

Certes, des problèmes financiers se posent à l'échelon des collectivités territoriales. Abordons-les !

L'innovation n'est guère encouragée aujourd'hui. Dès qu'une idée est lancée, on lui oppose aussitôt la péréquation financière, les impôts locaux ou la législation en vigueur !

Si nous continuons à nous accrocher aux structures du passé, nous ne pourrions pas répondre aux défis de demain et nous ne ferons qu'accroître la frustration de nos concitoyens en mal de reconnaissance et d'identité.

Ne doit-on pas faire évoluer la solidarité vers la réciprocité ? Aujourd'hui, ceux qui n'ont pas de travail - et ils sont de plus en plus nombreux - doivent attendre la manne publique. Compte tenu de la situation, il faudrait tendre non pas à une société de plein emploi, qui n'est plus de mise, mais à une société de pleine occupation.

Les élus locaux devraient pouvoir mettre en place des « schémas d'occupation ». Ainsi, ceux qui effectueraient un travail d'intérêt collectif percevrait un salaire minimum qui leur permettrait de nourrir leur famille, d'avoir un logement, de payer leurs traites et, ainsi, de jouer leur rôle au sein de leur famille.

Aujourd'hui, la réussite d'un individu ne passe que par l'emploi, lequel lui ouvre toutes les portes. Celui qui n'a pas d'emploi est condamné. Le « rideau de fer » existe encore dans notre société !

Il ne faut donc pas s'étonner de l'explosion de la violence ; elle ne fait que traduire la désespérance, le désespoir. Pourtant, quand on discute avec les jeunes, on s'aperçoit qu'ils sont porteurs d'une solidarité et d'une générosité extraordinaires.

Madame le ministre d'Etat, je crois que le problème de la ville a trop souvent été abordé par défaut. S'il constitue réellement un enjeu majeur - et je suis convaincu qu'il

est tel à vos yeux, madame le ministre d'Etat - il importe de nommer dans les quartiers difficiles des éducateurs, des policiers, des fonctionnaires de premier ordre.

Pour notre part, nous sommes prêts à adapter la formation de nos administrateurs locaux, pour qu'ils soient en mesure de faire face à ces situations nouvelles. Nous-mêmes, élus locaux, avons besoin de nous former en sociologie, afin de mieux comprendre ces courants nouveaux qui sont en train de voir le jour.

Nous devons, avec vous, madame le ministre d'Etat, dans le cadre peut-être d'un comité national de la ville, dresser un bilan, afin de cibler les critères périphériques de votre politique qui devraient être définis.

Compte tenu de la péréquation sociale, certains maires refusent aujourd'hui de prendre en charge certains individus, tout simplement parce qu'ils vont peser sur leurs budgets sociaux. Cela n'est pas normal.

Il faut donc imaginer de nouvelles règles en matière de péréquation sociale.

Toutes les références sont bouleversées. Nous, nous prenions comme modèle nos parents ou les anciens. Pour les jeunes des banlieues de dix à douze ans, les repères, aujourd'hui, ce sont les adolescents. Or, ceux d'entre eux qui réussissent le doivent généralement à la délinquance. Pour les enfants, celui qui réussit n'est pas nécessairement celui qui respecte la loi. Cela témoigne de l'échec d'une éducation.

A laisser récompenser le vice davantage que la vertu, il ne faut pas s'étonner que les jeunes deviennent de moins en moins vertueux et que notre langage soit de moins en moins entendu.

Permettez-moi de vous citer deux exemples.

Le premier m'a été confié par un proviseur de lycée.

Dès lors, m'a-t-il dit, que celui qui a volé deux voitures dans mes ateliers n'est toujours pas sanctionné au bout de trois mois, les autres élèves se demandent si, après tout, ce n'est pas lui qui a raison.

L'autre exemple m'a été rapporté par un de mes amis qui est avocat. Il me disait que, pour la première fois, au cours d'une procédure de divorce, il avait entendu quelqu'un conseiller à une femme de divorcer, car, avec l'allocation de parent isolé et les allocations pour ses trois enfants, elle gagnerait plus qu'en restant avec son mari !

Nous sommes aujourd'hui confrontés à un véritable problème de société. Nos repères, les fondements de notre morale sont bafoués. Nos élans de générosité en arrivent parfois à avoir des effets négatifs !

Aussi devons-nous, par le biais d'une politique de la ville associant les élus locaux, mettre en place un nouveau contrat de société et redonner une chance à chacun de nos concitoyens, dans une société que nous souhaitons, grâce à votre réussite, plus fraternelle. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. La parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, le projet de budget spécifique de la ville révèle la faiblesse des moyens que l'on veut consacrer à cette politique, faiblesse au regard tant des déclarations de principe du Gouvernement que des problèmes posés, dont la gravité a été révélée par les récents débats, par de nombreux élus et par de nombreuses associations.

Les crédits du budget de la ville sont toujours de 850 millions de francs, malgré les sommes floues extorquées sur d'autres budgets, car le montant résulte plus de

transferts que de moyens nouveaux ; je pense notamment aux 50 000 PALULOS qui ne figurent plus au budget du logement, mais que j'ai quelques difficultés à retrouver dans ce budget !

Le plan d'urgence de juillet dernier, d'un montant de 5 milliards de francs, a été accueilli avec septicisme, car les problèmes posés nécessitent des moyens bien plus importants. Dans le même temps, 35 milliards de francs étaient destinés au patronat. Ce choix est révélateur !

Parmi les dix grands projets urbains contenus dans ce plan de relance gouvernemental, celui de Montfermeil-Clichy-sous-Bois est abondamment cité en exemple. Il est le symbole de la politique de la ville, car il en montre effectivement tous les travers, toutes les limites. L'argent qui y est consacré pourrait être utilisé autrement et beaucoup plus utilement.

Sur 220 millions de francs, deux tiers sont consacrés aux infrastructures routières, dont 136,6 millions de francs pour la réalisation d'un boulevard urbain nullement réclamé par les habitants ; 13,76 millions de francs seulement sont attribués au logement, au bâti, dont l'essentiel sera démolé. Les crédits attribués aux écoles ne permettent que la réhabilitation d'une seule école sur Clichy. Pour les autres, il faudra se contenter d'un ravalement de façade. Depuis le mois de juillet, mois au cours duquel des mesures du plan d'urgence ont été annoncées, une maison verte intitulée « Le Square » a été fermée faute de subventions, et la pérennité de l'association Femmes relais nous cause les plus vives inquiétudes.

Enfin, au mois d'octobre, la copropriété de Montfermeil a frôlé la faillite et la rupture totale de paiement, qui aurait eu pour conséquence la coupure de l'eau et du chauffage. Le président de l'Office départemental d'HLM demande un plan d'urgence pour remettre à flot les comptes de la copropriété, condition minimale pour s'engager dans une réelle opération de réhabilitation.

Ce seul exemple est révélateur de l'inadaptation - le mot est faible - des mesures dont vous ne proposez de changer ni l'ampleur, ni la nature. Les villes utilisent tout ce qu'elles peuvent, des animations d'été aux différents saupoudrages existants, mais l'expérience montre que les problèmes à traiter sont d'une tout autre dimension.

Aujourd'hui, 5 millions de Français sont victimes d'une politique nationale qui broie leur vie. Un constat dramatique s'impose ces dernières années : précarité, pauvreté, exclusion, misère. Ce qui est nouveau, c'est que chaque famille d'ouvrier, d'employé, de technicien, de cadre est maintenant exposée. Notre société s'est fracturée : d'un côté, cette frange de population ; de l'autre, ceux qui sont prospères et qui jouissent des 1 224 milliards de francs de profits dégagés en 1992, pour ne citer que cet exemple significatif.

A cause de la situation de l'emploi, les communes connaissent des problèmes insolubles de logement, de transport, de circulation, de pollution. La ségrégation fait des ravages dans les cités où l'emploi n'existe plus et les immeubles se dégradent, contrairement à ce qui se passe dans certains centres-villes cossus livrés au monde des affaires et de ceux qui en vivent bien, et cela au détriment du plus grand nombre. Le mal du chômage, qui s'étend comme une gangrène, touche les villes de province. Les exclus apparaissent partout.

Voilà le résultat d'une politique de chômage, de réduction des ressources des familles, de cadeaux fiscaux et financiers aux grands groupes industriels et financiers. Débattre de la ville, c'est en fait débattre de toutes les conséquences de votre politique.

Les communes, acculées aux plus grandes difficultés, doivent gérer la misère. Le blocage de leurs ressources et l'amputation de leurs dotations les privent des moyens indispensables. Les associations, dont le rôle est pourtant vital, manquent de moyens et doivent néanmoins, comme les communes, prendre le relais pour suppléer aux abandons de l'Etat. Au bout du compte, elles supportent, à tort pour beaucoup, la responsabilité de ces situations.

A juste titre, un rapport récent du Secours catholique faisait état d'« une société en train de se fracturer sous nos yeux, sous l'effet de l'aggravation des exclusions. La marge n'est plus une marge, l'équilibre social est en jeu », notait l'organisation humanitaire.

Dans ces conditions, les solutions doivent être élaborées au niveau national, ce qui suppose des politiques différentes en matière d'emploi, de logement, de protection sociale, de santé, d'éducation nationale et d'aménagement du territoire. Nous y reviendrons. Nous avons déjà fait des propositions à l'occasion de la discussion d'autres projets de budget.

Le vôtre n'est pas à la hauteur des enjeux dont je viens de parler ; c'est pourquoi notre groupe votera contre. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées communistes.)*

M. le président. La parole est à Mme Dieulangard.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, en toute bonne logique, me semble-t-il, la politique de la ville devrait être transversale et interministérielle. Elle devrait aussi se traduire par des crédits émanant de nombreux ministères. C'est ainsi que cela se faisait jusqu'ici : un jaune budgétaire récapitulait, ces deux dernières années, les crédits consacrés à la politique de la ville et au développement social urbain. Cela permettait une parfaite lisibilité des actions engagées par les différents ministères.

Cette année, pour la première fois, certains crédits destinés à la politique de la ville sont regroupés sous la forme d'un bleu budgétaire autonome. Cela ne permet plus de véritablement comparer les choix budgétaires effectués cette année avec ceux de l'an passé.

Il apparaît globalement que l'effort consenti par le gouvernement précédent, qui avait augmenté, entre 1992 et 1993, de 14 p. 100 les crédits alloués à la ville, n'ait pas été poursuivi malgré les nombreuses déclarations d'intention du Gouvernement. Je souhaite, madame le ministre d'Etat, avoir confirmation que, malgré cette nouvelle approche, la gestion transversale des problèmes de la politique de la ville par le Gouvernement ne sera pas remise en cause.

En effet, les crédits sont confiés au ministère des affaires sociales. Or, nous savons pertinemment que le traitement des problèmes urbains n'est pas seulement social. Je serais même tenté de dire que les problèmes sociaux ne constituent que la résultante des questions non résolues en amont.

La politique de la ville passe en grande partie non seulement par le développement économique et par des mesures en faveur du commerce et de l'artisanat, mais aussi, par exemple, par la politique de formation. Je crains que l'approche qui semble être retenue par le Gouvernement ne casse une nécessaire dynamique interministérielle et ne corresponde pas réellement, comme cela serait nécessaire, à une véritable politique d'aménagement du territoire.

En fait, ce que je reproche à votre projet de budget, madame le ministre d'Etat, c'est son manque de souffle. En effet, considérant les nouveaux milliards de francs disponibles pour le Gouvernement, par le jeu de la liquida-

tion actuellement en cours, par l'Etat, des entreprises publiques, nous étions en droit d'attendre une mobilisation gouvernementale d'autant plus nécessaire que, si l'on en croit la presse nationale, M. le Premier ministre craint par-dessus tout une explosion sociale provenant de ce qu'on nomme pudiquement les zones sensibles.

En fait, je crains plutôt, pour ma part – j'ai déjà eu l'occasion de le dire à votre collègue en charge de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle – une implosion sociale résultant d'une démoralisation profonde et d'une absence d'espoir pour des millions de nos compatriotes. C'est pourquoi je trouve regrettable – le mot est faible ! – que le Gouvernement ne considère pas comme prioritaire et urgent l'envoi d'un message fort à destination des habitants des quartiers en difficulté, message les assurant que leurs attentes seront réellement prises en considération.

Pour lutter contre l'émergence d'une société à deux vitesses, il est indispensable, j'en suis convaincu, d'intégrer au plus vite une population vivant dans des zones sensibles, afin de lui donner le sentiment d'appartenance à la cité et afin, tout simplement, de lui permettre de vivre une véritable citoyenneté, dont on sait qu'elle résulte de la participation à une lutte collective pour bâtir un avenir.

C'est la raison pour laquelle la politique de la ville doit largement dépasser un simple traitement social de l'exclusion. Elle doit être la résultante d'une mobilisation générale des collectivités locales, de l'Etat, de l'Europe, mais aussi et peut-être surtout du tissu associatif, le débat actuel sur l'aménagement du territoire me paraissant être une réelle opportunité pour parvenir à cette mobilisation. Or, trop souvent, la froide logique technocratique des administrations centrales ne favorise pas une telle implication.

J'illustrerai mon propos en observant la manière dont on élabore, en ce moment, les contrats de ville. Je souligne au passage que, si le nombre de villes bénéficiaires d'un tel accord partenarial augmente par rapport à 1990, ce qui est une bonne chose, les crédits, eux, n'évoluent pas en proportion, au risque d'engendrer un émiettement de l'utilisation des fonds, assurant *de facto* des résultats moins tangibles et une certaine banalisation de cette démarche.

Mais revenons à la méthode d'élaboration de ces contrats de ville. En accordant un délai de contractualisation extrêmement court, le Gouvernement a matériellement interdit aux élus d'effectuer un véritable travail avec le tissu associatif ; il les a même quasiment empêchés de proposer autre chose qu'un vaste catalogue de propositions, sans permettre une réflexion plus globale intégrant, notamment, la dimension intercommunale.

Un des problèmes essentiels de la politique de la ville auquel vous ne semblez pas vouloir vous attaquer reste celui des graves difficultés financières des villes à faible potentiel fiscal qui comportent un ou plusieurs quartiers difficiles.

Malgré les bienfaits de la dotation sociale urbaine, qui avait été sévèrement critiquée par l'actuelle majorité, je crains que la situation ne s'aggrave avec les dispositions relatives, notamment, à la dotation globale de fonctionnement contenue dans la loi de finances initiale pour 1994. Il me serait apparu opportun d'inscrire dans le budget de la ville des crédits visant à assurer un niveau de ressources minimal pour ces villes qui doivent faire face à de réels problèmes et qui ont un ou plusieurs quartiers en grande difficulté.

Un autre aspect que vous nous présentez, madame le ministre d'Etat, ne me semble pas être à la hauteur de l'enjeu : je veux parler de l'aspect social de la politique de la ville.

Cette question, même si elle me paraît se situer en aval d'autres problèmes, me semble importante. Je suis naturellement inquiète d'observer la forte diminution de 41 p. 100, semble-t-il, du Fonds social urbain. J'attends d'ailleurs vos explications sur ce point, madame le ministre d'Etat.

La politique de la ville a, peut-être depuis son origine, privilégié de manière excessive, les opérations d'équipement. Or, nous le savons tous, ni la rénovation ni les travaux de réaménagement ou de construction ne permettent, à eux seuls, de résoudre les problèmes des quartiers en difficulté.

Recréer le lien social dans ces lieux souvent inhumains me paraît constituer la vraie « nouvelle frontière » de la politique de la ville. Celle-ci doit être autre chose que la mise en place d'équipements qui ne sont trop souvent que des coquilles vides.

Le Gouvernement précédent avait judicieusement mis en œuvre des mesures incitatives pour rapprocher les services publics des populations résidant dans les quartiers difficiles. Cet effort doit être poursuivi et amplifié, et les enseignements des premières initiatives doivent être tirés.

Bien que cette préoccupation ait déjà été prise en compte, je crois devoir insister sur la nécessité d'affecter dans les zones sensibles des personnels encore plus expérimentés, encore plus motivés.

De même, des moyens me paraissent devoir être débloqués pour rapprocher les habitants des structures publiques ou parapubliques comme les bureaux de la poste, les agences de France Télécom, les antennes de l'ANPE, les organismes d'HLM, les caisses d'allocations familiales, les missions locales ou les services sociaux départementaux.

Dans le même ordre d'idées, un effort de formation des agents destinés à travailler dans ces zones difficiles me semble devoir être entrepris de manière à leur permettre d'appréhender le mieux possible les réalités sociales de ces quartiers.

Une autre suggestion que je souhaiterais vous faire, madame le ministre d'Etat, concerne la situation des travailleurs sociaux. Ceux-ci doivent aujourd'hui faire face à une grande diversification de leurs missions, à des situations de plus en plus dramatiques, sans que pour autant leurs effectifs ou le contenu de leur formation aient suivi cette récente évolution. Il faut y être attentif, car les travailleurs sociaux sont des acteurs indispensables à la réussite de la politique de la ville.

En disant cela, je veux surtout montrer que l'ensemble des partenaires doivent mieux accepter l'idée selon laquelle ils sont appelés à financer le fonctionnement des structures au moins dans les mêmes proportions que l'investissement.

Avant de conclure, je souhaiterais exprimer mon inquiétude devant le fait de figer pour cinq ans les contrats de ville ainsi qu'un certain nombre d'actions, notamment celles qui touchent à la prévention de la délinquance. Un tel choix est-il bien pertinent ?

En effet, la situation peut évoluer et appeler des réajustements en fonction de l'appréciation qui est faite dans ces excellents observatoires et lieux de délibération que constituent les centres communaux de prévention de la délinquance.

Par ailleurs, vous nous demandez d'intégrer dans les nouveaux contrats d'action prévention les opérations « été chaud ». Qu'en sera-t-il, alors, de l'implication et de la participation financière des autres partenaires, le conseil général et le ministère de la jeunesse et des sports ? Je rappelle que ceux-ci, au sein d'une cellule départementale, décidaient de façon partenariale des interventions de chacun.

Madame le ministre d'Etat, le budget que nous nous présentez, s'il paraît s'inscrire dans la continuité de ceux de vos prédécesseurs, n'est, en fait, absolument pas à la hauteur des enjeux d'une politique volontariste de la ville, politique d'autant plus indispensable que nos collectivités locales devront, à très court terme, répondre à l'accroissement des difficultés de leurs habitants. Et ce ne sont pas les choix opérés par l'actuel gouvernement en matière de politique économique et sociale qui pourront les réduire !

Je conclurai mon intervention sur une note d'espoir, en vous demandant d'exposer à la représentation nationale les initiatives que vous pourriez être amenée à prendre, en concertation avec les collectivités locales, pour permettre la solvabilisation, au moins partielle, d'activités d'utilité sociale dans les quartiers difficiles. Cela pourrait s'inscrire dans le cadre d'une gestion active des fonds d'indemnisation de l'assurance chômage.

Je crois qu'en développant dans ces quartiers des services tels que la surveillance, la garde d'enfants, le soutien scolaire, l'éveil artistique, et j'en passe, nous rendrions l'espoir à beaucoup de Français. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Je me permettrai d'ajouter trois observations à ce débat très riche sur la politique de la ville, débat qui nous a permis d'entendre de remarquables rapports et des interventions souvent émouvantes.

Tout d'abord, madame le ministre d'Etat, la procédure du contrat de ville me cause une légère inquiétude.

En effet, je ne crois pas à l'efficacité d'actions auxquelles l'Etat, les communes, les départements et les régions participent de manière insuffisamment formalisée, sans que le rôle de chacun soit clairement défini. Je crains que cela ne se traduise par des gaspillages et par des lenteurs.

Dans cette affaire, il y a deux acteurs fondamentaux : la commune et l'Etat. C'est ainsi, selon moi, que doit être compris le contrat de ville. Les départements et les régions ne doivent intervenir que lorsque l'« armature » est faite, et leur intervention doit se situer dans le cadre strict de leurs compétences propres : les transports, l'emploi, et la formation pour ce qui concerne les régions, l'action sociale et le logement pour ce qui concerne les départements. Il ne faut pas que tout le monde fasse tout !

J'ai très peur que, compte tenu de la masse de crédits dont vous avez fait état ce matin, madame le ministre d'Etat, les départements et les régions ne soient que des tiroirs-caisses - mais alors, qui les mettra en jeu ? - et que, très rapidement, ces collectivités ne se désintéressent de cette affaire, comme cela s'est produit avec le RMI. Il faut, au contraire, les inciter à soutenir l'action des communes pour des opérations précises et pour ce qui relève de leurs responsabilités spécifiques.

C'est pourquoi je souhaite que, dans les négociations préalables aux contrats de plan, un accord se fasse sur le rôle que, dans les limites de ses compétences, chaque région sera amenée à jouer au sein des contrats de ville, sans que la place privilégiée de la commune soit mise en cause.

C'est une question de procédure. Je ne crois pas au partenariat dont on se gargarise depuis quelques années, qui n'aboutit en fait qu'au désordre et au gaspillage des fonds publics. Je crois à des actions précises, ciblées, auxquelles chacun participe sans dépasser les frontières de son domaine d'intervention, en vue d'atteindre des objectifs déterminés.

Ma deuxième observation a trait à l'emploi des jeunes, sujet sur lequel Mme Missoffe a formulé des remarques tout à fait importantes.

Il est clair que l'emploi des jeunes est au cœur du dispositif et que ce n'est pas par l'incantation que nous obtiendrons des résultats dans ce domaine. Je suis convaincu - et j'aurai l'occasion de le dire de nouveau cet après-midi, lors de l'examen d'un autre budget - que c'est sur la population des jeunes de moins de vingt-six ans que devrait être expérimenté un allègement des charges sociales nettement plus important que ce qui a été décidé en matière de cotisations d'allocations familiales. (*M. Machet applaudit.*)

Une diminution sensible des charges sociales me paraît seule véritablement susceptible d'inciter les entreprises à embaucher tous ces jeunes sans qualification, qui ont généralement vécu une situation d'échec scolaire. Ainsi pourront-ils entrer en contact avec le monde de l'entreprise ; celle-ci est en effet le lieu privilégié de l'insertion dans la vie active.

Comme le maire de Roubaix nous l'a dit très clairement voilà quelques instants, nous n'arriverons à rien si nous nous contentons de leur enseigner à longueur de journée la musique ou les langues étrangères et si nous ne prenons pas des mesures spécifiques en faveur de l'emploi de ces jeunes.

Si l'on pouvait mettre en place, comme l'a proposé le Sénat, malheureusement sans succès, lors de l'examen du projet de loi quinquennale, un système de contrats d'insertion sans aucune charge sociale, d'une durée au moins égale deux ans, permettant à ces jeunes d'entrer dans une dynamique de travail, on accomplirait un progrès extraordinaire.

Une partie des sommes considérables dont vous nous avez parlé, madame le ministre d'Etat, devrait, me semble-t-il, être mobilisée au bénéfice de cette action pour l'emploi des jeunes.

Ma troisième et dernière observation portera sur la diversification de l'habitat.

On fait maintenant un grand succès de tribune en expliquant qu'il faut construire des HLM dans les communes bourgeoises. Bien sûr, il faut mieux répartir l'habitat social ! C'est d'ailleurs l'objet des plans locaux de l'habitat qui sont en cours de négociation.

A cet égard, il convient d'ailleurs de déplorer les retards fantastiques qui sont liés à la lenteur dont font preuve les directions départementales de l'équipement. On croirait qu'on leur a demandé, pour définir sur trois ans un programme de construction d'HLM, de révolutionner l'ensemble de la doctrine qui guide le corps des Ponts et Chaussées depuis des années ! (*MM. Machet et Diligent applaudissent.*)

4

Les problèmes que l'on rencontre pour établir un plan local de l'habitat paraissent d'une opacité redoutable ! Pourtant, il ne devrait pas être si compliqué d'établir un simple programme triennal de construction de logements sociaux !

Mais je reviens au thème qui me tient à cœur : la diversification des conditions de l'habitat dans les quartiers dégradés et dans l'ensemble des villes concernées.

Si l'on pouvait accélérer les procédures d'attribution des prêts d'accession à la propriété en modifiant un certain nombre de conditions, si l'on pouvait débloquer les dossiers de construction de logements intermédiaires qui, à l'heure actuelle, s'entassent dans les locaux des directions départementales d'équipement, si l'on pouvait développer la vente de logements HLM à leurs occupants, moyennant quelques mesures incitatives, si l'on pouvait lancer de manière plus ample des programmes de rénovation de l'habitat, il serait possible de diversifier l'offre de logement dans ces quartiers, et ce serait un immense progrès.

C'est ainsi que les populations concernées pourront véritablement s'enraciner dans leur quartier, dans leur ville. C'est ainsi que nous rejeterons dans le passé ces chiffres effarants qu'a cités Mme Missoffe : 55 p. 100 de locataires d'HLM parmi les habitants de ces quartiers !

L'habitat en France ne se réduit tout de même pas à une masse de logements HLM, d'un côté, et à une petite minorité de logements de luxe, de l'autre !

Dans le cadre de la procédure des contrats de ville, il conviendrait d'accélérer l'examen de tous les dossiers en attente, qu'il s'agisse d'accession, de rénovation de l'habitat ancien, de construction de logements intermédiaires, en ayant pour objectif la diversification de l'habitat dans les quartiers difficiles.

Telles sont, madame le ministre d'Etat, les suggestions par lesquelles, en ma qualité de président de la commission des affaires sociales, j'ai cru utile de conclure ce très intéressant débat. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

La séance est suspendue.

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

M. le président. La séance est reprise.

3

DEMANDE D'AUTORISATION DE MISSIONS D'INFORMATION

M. le président. M. le président du Sénat a été saisi par M. Xavier de Villepin, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées d'une demande tendant à obtenir du Sénat l'autorisation de désigner deux missions d'information :

- la première en Afrique du Sud, chargée d'apprécier l'évolution politique de ce pays et l'état des relations avec la France ;

- la seconde en Inde, chargée d'évaluer l'état des relations bilatérales franco-indiennes.

Le Sénat sera appelé à statuer sur cette demande dans les formes fixées par l'article 21 du règlement.

LOI DE FINANCES POUR 1994

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi de finances pour 1994, adopté par l'Assemblée nationale. [N^{os} 100 et 101, (1993-1994).]

Affaires sociales, santé et ville

II. - VILLE (suite)

M. le président. Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi de finances relative à la ville.

Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville. Je demande la parole.

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

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, avant de répondre aux observations et aux questions formulées par les différents orateurs, je souhaite rendre hommage à la qualité du travail accompli par les rapporteurs. Leurs travaux écrits comme leurs interventions seront pour moi et pour les services des différents ministères concernés une source de propositions et de réflexions utiles.

Je prierai Mme et MM. les rapporteurs de bien vouloir m'excuser de ne pas répondre à tous les points qu'ils ont soulevés. Les questions qu'ils ont abordées et qui mériteraient d'être approfondies sont si nombreuses que je risquerais d'empiéter très largement sur le débat relatif aux autres titres de mon budget, qui va suivre.

Au demeurant, soyez assurés, mesdames, messieurs les sénateurs, que, lorsque je dis que nous étudierons très sérieusement les propositions qui nous sont faites, ce n'est pas du tout une clause de style, car la politique de la ville nécessite une très large concertation avec les élus, dont les conseils sont précieux.

Comme vous l'avez rappelé, madame Missoffe, la politique de la ville est récente. Cette politique est née sous la pression des événements, pour tenter d'éteindre les incendies créés par le délabrement des quartiers, la trop grande concentration de logements sociaux, la disparition de la vie sociale et surtout, aujourd'hui, le chômage.

Elle doit encore évoluer, s'affirmer, trouver ses marques. Elle devra toujours s'adapter aux besoins nouveaux, à la transformation des situations sociales et à l'évolution même de l'organisation de notre territoire, comme l'ont opportunément rappelé MM. Marini, Larcher et Delevoye.

Je suis convaincue que les travaux de vos différentes commissions, ainsi que le débat de ce matin, contribueront très utilement aux réflexions sur l'évolution de la politique de la ville.

Il est très important, en effet, que les élus soient pleinement associés à la définition et à la mise en œuvre de la politique de la ville. De ce point de vue, je souhaite - je tiens à le dire tout particulièrement à M. Diligent - que le Conseil national des villes joue pleinement son rôle.

Je remercie le bureau de ce conseil de m'avoir fait, tout récemment, des propositions d'adaptation à son sujet. Je les étudie actuellement et je vous ferai part, très pro-

chainement, de mes intentions à son sujet. Je tiens à vous dire, monsieur Diligent, non seulement que je n'ignore pas le Conseil national des villes, mais que je n'ai pas du tout l'intention de le supprimer. Cette précision répond à votre préoccupation, puisque, ce matin, vous nous avez dit qu'il fallait ou bien s'en soucier d'avantage ou bien le supprimer. Il doit jouer un rôle plus important, c'est tout à fait clair dans mon esprit.

Je déplore même, compte tenu des circonstances, de ne pas avoir eu, depuis longtemps, de contact avec lui. J'espère que nous pourrons en nouer dès le début de l'année prochaine.

Tous les rapporteurs ont bien voulu noter - je les en remercie - que la politique de la ville bénéficierait en 1994 d'un effort budgétaire exceptionnel : 8,1 milliards de francs au titre du projet de loi de finances pour 1994 et 5 milliards de francs au titre du plan de relance.

La priorité accordée par le Gouvernement à la politique de la ville n'est donc pas un vain mot. Elle a sa traduction dans les moyens budgétaires qui lui sont consacrés. C'est pourquoi certaines des critiques que j'ai pu entendre, selon lesquelles nous n'aurions pas les moyens de nos ambitions, sont tout à fait inappropriées et même bêtement polémiques. Excusez-moi de cette franchise, mais vraiment on ne peut nier qu'un effort important soit consenti.

Vous vous êtes inquiété, monsieur Marini, de la mise en œuvre effective du plan de relance et Mme Missoffe a souligné la nécessité de ne pas décevoir les attentes.

Il ne suffit pas, bien entendu, d'annoncer des crédits ; il faut aussi les mettre en œuvre. Soyez assurés que c'est ma préoccupation.

Ainsi, sur les 5 milliards de francs consacrés au plan de relance, 2,4 milliards de francs ont d'ores et déjà été transférés dans les ministères compétents, dont 2,1 milliards de francs sont déjà délégués aux préfets concernés. Ces délégations ont été opérées entre le 6 octobre et le 25 novembre dernier. Le reste, soit 2,9 milliards de francs, sera attribué dès le début de 1994.

Certes, on aurait pu souhaiter que les choses aillent plus vite, d'autant que les règles de la comptabilité publique nous imposent des délais pour la mise à disposition des crédits dans les départements. Mais il nous fallait - vous le comprendrez certainement - nous assurer que les projets des différents ministères, comme ceux des échelons déconcentrés de l'Etat, répondaient bien aux objectifs généraux que nous nous étions fixés et que le Parlement avait approuvés en votant ces crédits exceptionnels pour la politique de la ville.

Ce contrôle de l'adaptation des crédits et de leur bonne utilisation a, certes, pris un peu de temps, mais ce ne fut pas du temps perdu, car cela nous a amenés, dans certains cas, à réorienter certaines actions pour qu'elles s'accordent mieux avec nos priorités.

Cela fut notamment le cas de toutes les implantations de services publics qui constituaient l'un des volets très importants du plan de relance pour la ville. Nous avons demandé à certains ministères de revoir leurs propositions, soit parce que, en fait, ce n'était pas la ville qui était directement concernée, soit parce qu'il nous semblait que ce qui nous était proposé ne répondait pas à une priorité.

En tout état de cause, toutes les actions retenues par le plan de relance seront entièrement financées sur les crédits ; aucune ne sera interrompue faute de crédits.

Ne pas décevoir les attentes, madame Missoffe, c'est également prévoir, à moyen terme, l'évolution de nos crédits.

A cet égard, la politique des contrats de ville nous apporte, pour la première fois, la sécurité et la clarté qui faisaient défaut jusqu'ici.

Vous avez salué, madame, messieurs les rapporteurs, l'effort de simplification considérable que constitue l'unification de toutes les procédures contractuelles antérieures au sein d'une formule unique, celle des contrats de ville. C'était, à mon sens, indispensable pour offrir à nos partenaires - les collectivités locales, mais également les associations, qui jouent un rôle fondamental dans la politique de la ville - la vision à moyen terme qui faisait défaut jusqu'alors.

C'est chose faite grâce à la définition des priorités à cinq ans, et à la programmation des moyens financiers pour les mettre en œuvre.

Bien sûr, l'effort budgétaire important consenti par l'Etat en 1993 et en 1994 résulte, pour une large part, des crédits du plan de relance, qui seront utilisés jusqu'à la fin de 1994.

Vous vous êtes inquiétée, madame Missoffe, de ce qui se passerait ensuite. Il est dans la nature même de ces crédits d'être exceptionnels. Nous verrons en 1995 ce qui devra être fait, mais l'enveloppe des crédits contractualisés nous permet déjà de mener des actions très ambitieuses.

Monsieur Marini, vous avez souligné la nécessité de ne pas oublier les villes qui, bien que connaissant des difficultés, n'ont pas été retenues dans la liste des 185 qui vont bénéficier d'un contrat de ville. Vous n'êtes pas le seul à vous être exprimé sur ce sujet.

J'ai le souci de ne pas créer de rupture brutale entre les villes qui n'ont pas bénéficié d'un contrat de ville et les autres, dont certaines, on le sait très bien, comportent des quartiers en difficultés ou des poches de pauvreté.

L'enveloppe de 9,5 milliards de francs définie pour les cinq prochaines années comprend les crédits nécessaires pour établir avec les communes non retenues dans les contrats de ville des conventions de sortie de DSU - dotation de solidarité urbaine.

Je ne peux vous indiquer quel sera le montant global des crédits d'Etat qui leur seront réservés, car il résultera des discussions engagées sur le plan local par chacun des préfets de départements. Ce travail réalisé par les préfets permettra d'ajuster ces crédits au mieux selon les besoins. Si un quartier est confronté à une difficulté particulière, c'est le préfet qui peut en avoir plus facilement connaissance, naturellement sur les indications des élus.

Comme vous l'avez indiqué, monsieur Marini, l'amendement adopté à l'Assemblée nationale, avec l'accord du Gouvernement, permettra à la représentation nationale de mieux suivre le contenu et l'exécution des contrats de ville et, donc, de veiller à ce que les villes non retenues bénéficient des financements dont elles ont besoin.

Soyez assuré que je veillerai attentivement à ce que ces villes ne soient pas oubliées.

Enfin, il faut le rappeler, tous les crédits de la politique de la ville ne sont pas contractualisés. Nous disposerons, en 1994 et les années suivantes, d'une masse importante de crédits, 40 p. 100 environ des crédits spécifiques de la politique de la ville, pour intervenir, quand cela sera nécessaire, en faveur des communes qui en auront besoin.

Je partage également vos préoccupations, Mme Missoffe, quand vous soulignez la nécessité de clarifier encore les procédures d'élaboration des contrats de ville. C'est

vrai, elles sont encore trop complexes. Je m'efforce de les rendre plus simples et plus compréhensibles pour tous les partenaires.

Cette complexité est la contrepartie de notre souci de trouver une cohérence nécessaire entre la politique d'aménagement du territoire mise en œuvre par les contrats de plans Etat-région et la politique de la ville au travers des contrats de ville. Elle est aussi la contrepartie de notre volonté que tous les partenaires locaux, régions, départements et communes, s'associent pleinement à l'effort de l'Etat au sein des contrats de villes.

A cet égard, je voudrais dire à M. Fourcade, qui s'est beaucoup inquiété de cette question, que nous avons à concilier, en l'espèce, deux problèmes qui ne sont pas simples. Je crois qu'il faudra y réfléchir ensemble, et je ne suis pas en mesure de répondre, aujourd'hui, comme je l'aurais souhaité au problème que vous avez soulevé.

Nous souhaitons un fort engagement de la région et même des conseils généraux. En effet, si la plupart des régions se sont fortement engagées dans la politique de la ville – c'est notamment le cas de la région d'Île-de-France, il faut lui en rendre hommage – la situation des conseils généraux est extrêmement diversifiée : certains se sont vraiment engagés et d'autres beaucoup moins.

Comment trouver l'équilibre entre cet engagement, qui est absolument indispensable, et votre souhait selon lequel les procédures ne doivent pas être trop complexes et ne doivent pas faire intervenir trop de partenaires ? Si j'ai bien compris, monsieur Fourcade, vous avez souhaité, au fond, une sorte de bilatéralisme entre l'Etat et les communes, les conseils généraux ou régionaux étant en arrière-plan, car ils auraient en quelque sorte déjà conclu avec la ville un engagement de soutien.

Comment peut-on le traduire en termes juridiques, en termes d'organisation et, surtout, en termes de procédures ? Nous devons y réfléchir. En effet, la situation est parfois très compliquée lorsque les partenaires qui sont amenés à intervenir dans une même politique sont trop nombreux. Par ailleurs – j'ai très souvent entendu développer cet argument dans cette enceinte, notamment à propos des conseils généraux : les collectivités territoriales, lorsqu'elles ne sont pas directement partie prenante, sont très méfiantes à l'égard de qui est fait. Il convient donc d'approfondir cette question. Pour ma part, j'y suis tout à fait prête car c'est un point important. Nous devons faire encore un effort de simplification afin d'être plus efficace, avez-vous dit. Je vous en remercie. Cette efficacité étant aussi, en effet, notre principal souci en la matière, il me paraît utile d'en parler davantage.

La concertation, les discussions entre tous les partenaires prennent du temps. Pourtant, elles demeurent indispensables afin d'établir, pour chaque ville concernée, les actions à mettre en œuvre pour rétablir les bases d'une vie sociale.

M. Delevoye a également proposé de simplifier encore davantage les procédures. Je ne peux que m'en féliciter. Les propositions qu'il a faites vont très loin. Il souhaiterait que le sous-préfet à la ville ait la totalité des pouvoirs sur tous les intervenants, c'est-à-dire qu'il représente l'Etat chaque fois que celui-ci est présent dans la ville.

D'abord, je précise que 90 p. 100 des crédits d'intervention sont déconcentrés, ce qui est très important. Mais aller plus loin, notamment en ce qui concerne l'éducation nationale ou la justice, dont les représentants ne sont pas sous l'autorité du préfet, aboutirait, je le crains, non pas à une simplification, mais à des difficultés plus importantes.

En ce qui concerne l'éducation nationale, un certain nombre des compétences sont exercées soit par le maire, soit par le département. Mais, surtout, l'organisation de ce ministère rendrait une telle action de simplification tout à fait illusoire. En outre, je ne suis pas sûre que la meilleure procédure consisterait à faire du sous-préfet à la ville le représentant du ministère de l'éducation nationale pour l'ensemble des problèmes.

Il importe de mettre en œuvre – comme c'est le cas pour les ministères concernés – la meilleure concertation et la meilleure coordination. Il est également indispensable, à l'échelon local, s'agissant des relations entre les partenaires directement concernés et en dehors même des procédures, que les personnes impliquées dans la politique de la ville travaillent ensemble, se concertent et coordonnent leur action.

Chacun sait que c'est une pratique courante dans certains quartiers, dans certaines villes. Des réunions régulières et tout à fait informelles ont lieu. Les personnes concernées ont tellement l'habitude de travailler ensemble que, par-delà les textes et les procédures, les choses se passent bien. En effet, elles ont les mêmes objectifs et souhaitent travailler ensemble. Cela me paraît plus efficace que d'essayer de faire bouger des citadelles qui sont sans doute inviolables.

Beaucoup d'entre vous ont insisté sur la nécessité de renforcer la présence de l'Etat dans les quartiers dégradés. C'est également ma conviction et celle du Gouvernement. D'ailleurs, il l'a parfaitement traduite dans le plan de relance en décidant qu'environ la moitié des crédits prévus seraient affectés à une présence plus grande de l'Etat dans les quartiers.

Par ailleurs, les bureaux de poste, les commissariats de police, les écoles, les bureaux de l'ANPE, c'est-à-dire tout ce qui est nécessaire à la vie dans la ville doivent désormais être plus présents et surtout mieux adaptés aux besoins spécifiques des populations. A cet effet, nous avons prévu, par exemple, des crédits particuliers pour qu'il y ait, le cas échéant, des interprètes, des heures d'ouverture particulières. La présence de l'Etat doit être accrue, nous en sommes convaincus. Nous ne saurions laisser l'Etat, dans ses services déconcentrés ou dans ses démembrements, absent de la politique de la ville. Notre action dans ce domaine sera diversifiée.

Les sous-préfets à la ville, dont le nombre est porté de 15 à 30, auront, vous l'avez souligné, monsieur Marini, et vous aussi, madame Missoffe, un rôle essentiel à jouer pour coordonner l'action des services de l'Etat, animer les projets des associations, restaurer la présence et la légitimité de l'Etat dans les quartiers dégradés, notamment au travers des crédits du plan de relance, afin d'instaurer ou de rénover les services publics là où la nécessité se fait sentir. Toute cela est indispensable pour recréer une vie sociale et la cohésion dont notre pays a tant besoin.

Nous agissons également, monsieur Gérard Larcher, en prenant des dispositions en faveur des fonctionnaires de l'Etat affectés dans ces quartiers. J'ai indiqué que des mesures ont été prises pour accroître la rémunération de ces fonctionnaires. De même avons-nous décidé de faciliter leur promotion pour que leur avancement soit plus rapide que les autres. Enfin, nous examinons les moyens de faciliter les mutations des fonctionnaires qui ont exercé pendant longtemps dans des quartiers difficiles et qui souhaitent aller dans des quartiers où les choses sont plus faciles.

C'est une tâche de longue haleine. Il faut revenir sur des habitudes anciennes, notamment la promotion à l'ancienneté. Je sais que c'est une condition indispensable au renforcement de la présence de l'Etat dans les quartiers et donc au succès de notre politique.

Madame Missoffe, vous avez également soulevé, à juste titre, le problème de la concentration des logements sociaux dans certains quartiers. Il est essentiel de favoriser une réelle mixité urbaine non seulement entre les communes, mais aussi à l'intérieur du cadre communal.

M. Fourcade est également beaucoup préoccupé par cette question. Il a souhaité que cette diversité de l'habitat se manifeste dans les deux sens. La loi nous fait obligation, comme vous l'avez dit, monsieur Fourcade, d'implanter des logements sociaux non pas selon le critère des « villes bourgeoises », mais dans toutes les communes. Or, actuellement, il y a peu de logements sociaux même dans les villes qu'on ne peut pas vraiment qualifier de « bourgeoises ». En revanche, d'autres, qui peut-être correspondraient mieux à cette qualification, ont un nombre de logements sociaux important. Il ne faut donc pas retenir ce critère. Il faut souhaiter qu'il y ait une meilleure répartition et une meilleure prise en charge des populations concernées dans toutes les communes.

Mme Hélène Luc. Il faut nous aider, car il est des villes qui sont très difficiles à convaincre ! Je pense notamment à Saint-Maur et à Nogent-sur-Marne.

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Nous faisons le maximum, Madame Luc.

Les plans locaux de l'habitat sont longs à venir. Il se peut que des fonctionnaires soient trop perfectionnistes. Mais je crois surtout que la principale difficulté – ne nous y trompons pas – tient à ce que ces plans doivent être intercommunaux pour être efficaces et que cette intercommunalité là est parfois bien difficile à réaliser parce que chacun a des objectifs différents. Il faut négocier plutôt que contraindre. Je souhaite toutefois que l'on aboutisse et que, lorsqu'ils seront prêts, les plans locaux de l'habitat intègrent les contrats de ville.

Par ailleurs, vous avez insisté, monsieur Fourcade, sur la diversification du logement dans les quartiers dégradés. Vos observations sont fort judicieuses. Le Gouvernement a déjà pris des décisions dans ce sens.

En premier lieu, les crédits logement qui sont contractualisés dans les contrats de ville serviront, certes, à la réhabilitation de HLM, mais également, si nécessaire, à d'autres opérations telle la rénovation de logements sociaux.

En deuxième lieu, pour la vente des HLM, dont le ministre du logement veut accroître le rythme, un groupe de travail a été installé le 7 septembre dernier par M. de Charette.

En troisième lieu, avec M. de Charette, j'étudie des mesures en faveur des copropriétés les plus dégradées – dont vous vous êtes préoccupé – qui sont parfois nombreuses dans ces quartiers. Ces mesures doivent être susceptibles de remettre à flot des syndicats de copropriétaires qui n'honorent plus leurs engagements et ne peuvent prendre aucune décision.

Enfin, les décisions prises, en particulier dans le cadre du plan pour le logement et du présent projet de loi de finances, ont abouti à augmenter le nombre des prêts aidés pour l'accession à la propriété.

Comme vous le constatez, nous allons dans le sens que vous avez souhaité, car cela correspond à ce que nous-mêmes estimons indispensable de faire.

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

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Les nouveaux contrats de ville devraient permettre de mieux prendre en compte la nécessité de cette mixité puisqu'ils dépassent le simple cadre des quartiers concernés par le DSQ pour englober la commune et son agglomération. Il est bien évident que la mixité urbaine ne pourra être assurée que dans le cadre intercommunal. J'ai récemment donné des instructions aux préfets de région et aux préfets de département afin de tout faire pour permettre la signature de contrats de ville associant toutes les communes de l'agglomération, y compris en donnant des incitations financières fortes à une véritable coopération intercommunale.

Nous disposons, avec la loi Besson, d'outils juridiques et financiers qui peuvent favoriser la mixité urbaine. Rien ne se fera cependant sans un effort des élus locaux et des maires qui disposent, en ce domaine, d'une capacité d'initiative importante, mais parfois aussi, il faut bien le dire, de blocage.

L'adjonction de la ville aux compétences traditionnelles du ministère des affaires sociales doit permettre de mieux articuler politique sociale et politique de la ville.

Monsieur Delevoye, j'ai le souci que les actions d'insertion ou les allocations telles que le RMI viennent en appui des actions de la politique de la ville.

Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, nous en sommes tous conscients, la politique de la ville est difficile parce que les problèmes que nous devons résoudre sont lourds, parfois très lourds. Mais, on ne le dit pas assez, la politique de la ville marche. Il ne faut céder ni au scepticisme ni au découragement.

A cet égard, je dirai à M. Loridant que je ne suis pas de ceux qui ne sont pas conscients de la réalité dans les quartiers.

Cette réalité, elle a besoin d'être prise en charge par l'ensemble des responsables.

En même temps, nous sommes conscients des efforts réalisés par nombre de jeunes et par tous ceux qui travaillent dans ces quartiers – je l'ai déjà dit ce matin. C'est si vrai que, hier soir, au cours d'un débat, une journaliste m'a reproché de faire preuve d'angélisme. Je ne crois pas être de ceux qui n'ont de ces quartiers qu'une vision misérabiliste et qui donneraient une image trop pessimiste de la jeunesse de ces quartiers.

Mais, disant cela, je songe aussi à l'observation de M. Delevoye. Il était important qu'il mette l'accent, par exemple, sur le modèle qui est aujourd'hui celui des enfants qui vivent dans ces quartiers. Ce modèle n'est pas seulement celui des adolescents des quartiers défavorisés. Il ne faut pas les marginaliser car, en réalité, ils se posent beaucoup de questions et ressentent la même chose que tous les jeunes d'aujourd'hui.

Nous ne pouvons pas nier les clivages considérables qui se sont créés entre les générations en très peu de temps et qui sont d'ailleurs dus à la mutation générale de la société, mais aussi aux difficultés actuelles qui touchent les jeunes, qu'ils vivent dans des quartiers difficiles ou des secteurs favorisés.

Cela nous amène à réfléchir à votre mission, nous qui avons des responsabilités politiques à des niveaux différents. Cela nous conduit aussi à nous demander ce que nous pouvons faire pour réinsérer ces jeunes et faire en sorte qu'ils aient un modèle sur lequel prendre des repères.

Aujourd'hui, il est des jeunes qui ont déjà derrière eux deux générations de chômeurs. C'est dramatique. Ce ne sont pas les jeunes qui sont responsables de cette situation. Ils en sont les victimes. Ce que nous pouvons souhaiter aujourd'hui, c'est que les jeunes de tous nos quartiers qui risquent d'être chômeurs n'en viennent pas à se dire que leurs enfants seront dans la même situation.

Nous devons donc nous mobiliser. Cette mobilisation relève principalement de ma responsabilité puisque, si je suis responsable de la politique de la ville, je suis également ministre des affaires sociales, donc ministre de la famille et de tous ceux qui, aujourd'hui, se trouvent confrontés à des difficultés particulières.

C'est donc une politique globale qu'il nous faut mener dans tous les domaines. Surtout, cette politique doit éviter de marginaliser quelque catégorie que ce soit. Si nous voulons que notre pays conserve un équilibre social et échappe à une explosion qui pourrait survenir à tout moment, nous devons tout faire pour obtenir cette réintégration des populations défavorisées.

Notre projet est ambitieux, c'est vrai. Il est également vrai qu'il est sans doute trop tôt pour juger ses résultats, car nous n'avons entamé sa réalisation que depuis quelques mois.

Soyez assurés, mesdames, messieurs les sénateurs, que je mettrai tout en œuvre pour que ce projet réussisse, car je suis convaincue qu'il en va de l'avenir de notre société.

Les objectifs que nous nous sommes fixés sont ambitieux. La tâche sera lourde. Mais c'est l'honneur du Gouvernement et de notre pays d'avoir agi ainsi et de s'être donné les moyens d'atteindre ces résultats.

En effet, madame Dieulangard, comment pouvez-vous nier l'effort qui a été fait ? Il est considérable, vous le savez, comparé à celui qui avait été réalisé précédemment. En effet, nous avons doublé la plupart des crédits. Pour les seuls contrats de ville, un peu plus de 2,4 milliards de francs étaient prévus initialement dans le cadre du X^e Plan. Nous leur avons affecté 9,5 milliards de francs, pour un laps de temps identique. Dire que nous n'avons pas les moyens de notre politique et que nous n'avons pas mis toutes les possibilités à notre disposition me paraît donc tout à fait injuste. Bien sûr, on n'en fait jamais assez ! on n'en fait en tout cas jamais trop.

Je souhaite surtout qu'avec le soutien de tous les élus, notamment avec le vôtre, mesdames, messieurs les sénateurs, ce budget soit exécuté dans les meilleures conditions.

Ce ne sera pas une politique d'économies sordides, comme certains le prétendent, en nous reprochant d'avoir institué des contraintes budgétaires dans tous les domaines. Simplement, nous sommes redevables de l'argent des contribuables, qui est le patrimoine de tous les Français, et nous devons veiller à l'exécution la plus efficace possible, et donc la plus rigoureuse qui soit, de ce budget.

En procédant de la sorte, nous ne faisons qu'assumer nos responsabilités. C'est à la conjoncture actuelle, qui est difficile, que sont dus les nombreux problèmes sociaux. Soyez bien persuadés que j'ai pleinement conscience de la situation : d'ailleurs, la lecture de mon courrier et la vue d'un petit groupe de personnes sans domicile fixe, actuellement installée au ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, me le rappelleraient, si besoin était.

Mais mon devoir, devant de telles difficultés, est de veiller à ce que les crédits votés soient utilisés pour répondre vraiment à des priorités et que le budget soit exécuté dans la plus grande rigueur. *(Très bien ! et applau-*

dissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.)

M. le président. Je rappelle au Sénat que les crédits concernant la ville, inscrits à la ligne « Affaires sociales, santé et ville », seront mis aux voix, aujourd'hui même, à la suite de l'examen des crédits affectés aux affaires sociales et à la santé.

Toutefois, j'appellerai en discussion les amendements n^{os} II-19 rectifié, II-20 rectifié et II-21 rectifié portant sur le titre IV.

ÉTAT B

M. le président. « Titre III : 1 762 091 463 francs. »

Le vote sur les crédits figurant au titre III est réservé.

« Titre IV : 5 108 587 284 francs. »

Sur ces crédits, la parole est à Mme Fost.

Mme Paulette Fost. N'ayant aucun goût pour la vaine polémique, je dirai que tout le monde ne peut que être d'accord avec la nécessité de rendre à la ville une activité sociale, par le commerce, les transports, les sports, la culture ou les loisirs.

Mais, madame le ministre d'Etat, vos ambitions déclarées s'effondrent quand vous ne sollicitez que des emplois dits de proximité qui ne sont, en fait, que des occupations précaires. Pour relancer la vie dans la ville, il faut créer une dynamique d'un type nouveau, par l'octroi de nouvelles ressources à ces populations, qui sont les clients des commerçants et des artisans, des PME et des PMI qui devraient naître ou se développer.

Est-il sot de dire que cette dynamique d'un type nouveau n'est pas mise en œuvre par ce projet de budget ? Il s'agit simplement de deux conceptions de sociétés différentes, et ce sont les citoyens qui jugeront nos arguments !

La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle n'engendre que la précarité, la baisse des salaires et amplifie donc les causes négatives, le moteur de la croissance étant grippé et la consommation se trouvant sans cesse restreinte.

Le logement est la deuxième préoccupation de la population. Garder son logement, c'est s'accrocher à son dernier repère de citoyen dans la société.

Or, le budget du logement favorise les investisseurs et le logement de standing au détriment de l'accession sociale à la propriété et du logement locatif social.

Le Gouvernement ne veut pas adopter les modalités de financement qui ouvriraient le droit au logement pour tous dans le même temps, madame le ministre d'Etat, vous vous apprêtez à diminuer l'aide personnalisée au logement, c'est-à-dire à créer de nouveaux exclus.

Votre politique, entraînant la fermeture de classes et la restriction des moyens de l'enseignement public, creuse les inégalités et accroît les déstructurations de quartiers.

Les sacrifices imposés par ailleurs aux familles ont de graves conséquences sur leur santé. La recrudescence de la tuberculose en est une preuve ; celle du sida ou de la drogue en est une autre.

Faisant fi de tout cela, madame le ministre d'Etat, votre politique propose la réduction des dépenses de soins, d'hospitalisation : les préfets pourront fermer des hôpitaux de proximité indispensables, au nom de normes économiques. Le Gouvernement fait preuve d'un laxisme troublant devant les problèmes sociaux, les problèmes de soins et de prévention liés au sida. Les personnes âgées, isolées, connaissent aussi leur tourment.

A cette immensité de problèmes, la politique gouvernementale répond par l'accroissement de la fiscalité des ménages.

Le budget de la ville ne compense pas la misère des autres budgets.

L'urgence est aux dispositions radicalement nouvelles pour socialiser la vie urbaine. Nos priorités doivent être les suivantes : tout d'abord, la population et son niveau de vie ; par ailleurs, les jeunes qui galèrent, rejetés de la scolarité – ils le seront demain dès quatorze ans – sans pouvoir s'installer dans leur vie d'adulte. Actuellement, trouver un emploi digne de ce nom relève vraiment du miracle ! De plus, les atteintes successives portées aux services publics, dont la mission devrait être de promouvoir l'emploi, restreignent de plus en plus les possibilités d'accueil et de sauvetage de ces jeunes. Enfin, l'Etat compte bien se désengager au détriment des collectivités territoriales non seulement des charges d'aide sociale, mais également des dispositifs d'insertion et d'orientation professionnelles. Confier à d'autres le soin de panser, sans moyens, les plaies occasionnées par sa politique, c'est tout de même indigne d'un Etat dont la devise comporte le mot « égalité ».

Socialiser la vie urbaine consiste à développer les services publics dans les quartiers où ils font défaut et à accroître leurs effectifs. Ce n'est pas ce que fait ce budget.

En matière de sécurité, l'articulation étroite entre prévention, dissuasion et répression est de nature à redonner confiance et courage pour faire face à la situation. L'un des moyens de progresser dans ce domaine est de mener une lutte sans défaillance contre les trafiquants de drogue.

La mise en œuvre de toutes les mesures passe par la concertation avec les populations, surtout les jeunes, et par la nécessité de rompre avec la politique de l'exclusion que ne compense pas un assistanat dont la mission est de camoufler les atteintes aux droits et à la véritable solidarité.

Les différentes conventions entre les collectivités et l'Etat s'essoufflent quelque peu ; mais la globalisation dans un contrat de ville unique n'est-elle pas encore réductrice des possibilités ?

Les conventions précédentes s'ouvraient à toutes les communes, alors que le nouveau contrat de ville n'est destiné qu'à certains quartiers prioritaires.

En avril dernier, 543 quartiers prioritaires étaient recensés sur notre territoire. Aujourd'hui, 185 sites seulement, en métropole et outre-mer, ont été choisis par le Gouvernement. Qu'advient-il des autres ? Nous souhaitons une réponse précise à cette question cruciale.

Enfin, les nouveaux contrats de ville sont en cours d'élaboration, alors que les préfets, dans un certain nombre de cas au moins, ne donnent aucune information sur les montants espérés.

Vous avez abordé ce problème, madame le ministre d'Etat, mais vous n'avez pas apaisé nos inquiétudes. En fait, les failles, face aux besoins sociaux, sont dans tous les budgets. La faiblesse du budget de la ville fait douter de son efficacité.

En effet, ce sont les domaines essentiels qui vont se trouver traités dans ces contrats : emploi, éducation, vie sociale, sécurité, prévention, santé, habitat, aménagement.

Les villes, de quelque importance qu'elles soient et où qu'elles soient situées, ne peuvent rien résoudre avec un saupoudrage de crédits. Les déclarations de principe ne suffisent plus : il faut s'attaquer à la racine du mal par

des mesures nationales dans l'ensemble des domaines que j'ai évoqués. La mise en œuvre de ces dispositions appelle la pleine participation des habitants.

Lors de la discussion tant du projet de loi relatif à la DGF que de la première partie du projet de loi de finances, nous avons fait des propositions quant aux moyens des collectivités locales. C'est sur les interventions des populations que l'espoir de modifier la politique que nous dénonçons peut réellement se fonder. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à Mme Beaudou.

Mme Marie-Claude Beaudou. Madame le ministre d'Etat, mes chers collègues, je voudrais attirer votre attention sur deux problèmes angoissants – les expulsions et les coupures de gaz et d'électricité – qui se posent partout, mais surtout dans les grandes concentrations urbaines.

Dans le département du Val-d'Oise, plusieurs milliers de dossiers d'expulsion sont instruits chaque année. Il y en a donc des dizaines de milliers au plan national ! Si toutes ces expulsions ne sont, bien entendu, pas réalisées, beaucoup le sont néanmoins.

Les personnes sans domicile fixe ne sont pas une génération spontanée ! Leur situation résulte, dans la plupart des cas, de l'expulsion de leur logement. Il faut donc stopper un tel processus ; sinon, vous allez créer de nouveaux exclus.

Tout comme nous proposons de constituer une cellule de crise visant à rechercher une solution alternative à chaque licenciement, nous suggérons de revoir les structures chargées d'examiner les dossiers d'expulsion et nous souhaitons la création, dans chaque sous-préfecture, d'une cellule anti-expulsion.

Les solutions existent : les sociétés propriétaires doivent être contraintes à la recherche de vraies solutions.

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Avec quel argent ?

Mme Marie-Claude Beaudou. Les fonds gaspillés à l'occasion d'une expulsion, à savoir 15 000 francs, et les fonds inscrits sous forme de participation de l'Etat au fonds de solidarité pour le logement doivent être utilisés et majorés.

Monsieur Gérard Larcher, cette année, ce fonds a été doté de 180 millions de francs. Ce crédit, je vous le dis, est insuffisant. Il est peut-être encore temps de modifier cette participation de l'Etat.

Mme Hélène Luc. Très bien !

Mme Marie-Claude Beaudou. Madame le ministre d'Etat, notre proposition tient en trois termes : l'arrêt de toute expulsion, la création d'une cellule anti-expulsion dans chaque sous-préfecture et l'affectation de fonds suffisants par des aides réelles et efficaces.

Pour reloger les gens, les maires doivent pouvoir bénéficier d'un droit de réquisition des logements inoccupés et de possibilités d'aménagement de locaux vides.

Nous vous proposons, d'une part, de débloquer des crédits pour la construction de 150 000 logements sociaux locatifs et de 150 000 logements en accession à la propriété et, d'autre part, de geler les loyers.

Une politique de la ville se définit aussi, et même surtout, par le problème du logement. Les expulsions sont, à notre avis, une expression honteuse du rejet et du désintéret indigne d'une société civilisée.

Il en est de même des coupures de gaz et d'électricité. Je voudrais, sur ce point, formuler encore des propositions simples. Le montant de la facture est souvent trop

lourd pour les familles les plus pauvres. Il faut l'alléger. C'est pourquoi nous vous proposons trois mesures, madame le ministre d'Etat : tout d'abord, arrêter le procédé d'installation du compteur de libre énergie, qui contraint l'usager à payer d'avance - d'ailleurs, beaucoup de voix s'élèvent pour considérer ce procédé comme contraire à la loi instituant le RMI - ...

Mme Hélène Luc. Absolument !

Mme Marie-Claude Beaudeau. ... ensuite, créer une tranche sociale minimale gratuite et, enfin, diminuer le taux de TVA sur l'électricité et le gaz à 5,5 p. 100, comme pour les produits de première nécessité.

Ces propositions visent à freiner l'apparition de nouveaux exclus. Nous ne pensons pas que les crédits prévus le permettront. Nous voterons donc contre le projet de budget de la ville. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

Mme Paulette Fost. Il faut discuter de ces propositions-là !

M. Philippe Marini, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Il n'y a aucun support pour en discuter !

M. le président. Par amendement n° II-19 rectifié, MM. Sérusclat et Loridant, Mme Dieulangard et les membres du groupe socialiste proposent de réduire les crédits figurant au titre IV de 30 000 000 francs.

La parole est à Mme Dieulangard.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Cet amendement se justifie par le fait d'initiatives prises par des communes de banlieue, notamment celles des banlieues Est de Lyon, pour la réalisation de centres, parfois même à caractère international, consacrés à la culture scientifique et technique.

Par ces initiatives, ces communes donnent une dimension nouvelle à ces banlieues, en complémentarité des réalisations habituelles en centre d'agglomération consacré à la culture classique.

Elles mettent aussi à la disposition des habitants et des jeunes la découverte de perspectives pour une insertion professionnelle et sociale dans des directions scientifiques et techniques qu'ils peuvent ensuite conforter dans les lycées d'enseignement professionnel et technique.

Ces communes transforment ainsi leur identité en remplaçant la référence de banlieue défavorisée à risques par celle, positive, de lieu s'inscrivant dans le développement de la culture scientifique et technique.

Il serait normal que, dans un budget consacré à la politique de la ville, une ligne budgétaire permette de signifier une solidarité financière de l'Etat envers les communes concernées.

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

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Sans méconnaître l'intérêt des actions que mènent plusieurs communes de la région lyonnaise, et bien que la commission des finances ne se soit pas réunie pour examiner les trois amendements qui ont été déposés sur le titre IV, je crois pouvoir dire que cet amendement n° II-19 rectifié pose un problème de recevabilité. Il tend, en effet, à faire injonction au Gouvernement de réaffecter 30 millions de francs.

Par conséquent, en tant que rapporteur spécial de la commission des finances, je ne peux qu'émettre un avis défavorable sur cet amendement.

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

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Je connais bien la situation des communes de l'Est lyonnais. Il est vrai qu'elles souffrent de difficultés multiples, auxquelles, d'ailleurs, de nombreuses interventions s'efforcent de remédier.

On ne peut donc que se féliciter d'initiatives communales telles que les projets d'Archimium à Saint-Fons, ou celui du Planétarium de Vaulx-en-Verin. Ces projets contribuent, en effet, si les conditions d'équilibre d'exploitation sont bien maîtrisées, à modifier l'image de ces banlieues et à y faire venir ceux qui ont peu de raisons de s'y rendre aujourd'hui, ils réduisent la distance entre les quartiers et la ville à laquelle ils appartiennent. Cela rejoint l'une de nos préoccupations.

Aussi, même si telle n'est pas la vocation première des crédits de la politique de la ville et que, en la matière, les autres collectivités territoriales, les entreprises, voire le ministère de la culture ou celui de la recherche, sont mieux placés que le ministère de la ville, j'ai d'ores et déjà prévu une contribution du fonds social urbain, financée par les crédits de la politique de la ville, pour l'Archimium.

S'agissant du Planétarium, je rappelle que le comité interministériel des villes a décidé d'inscrire Vaulx-en-Verin au nombre des « grands projets urbains », décision qui permettra à cette ville de bénéficier d'une opération de requalification urbaine lourde.

Cet effort s'ajoute à ceux qui, pour cette ville devenue malgré elle un symbole, ont été accomplis au titre du plan de relance - financement, à titre exceptionnel, de réhabilitations d'écoles primaires - et à ceux qui seront réalisés dans le cadre du contrat de ville de l'agglomération de Lyon. C'est naturellement dans le cadre du « grand projet urbain », pour lequel 250 millions de francs seront délégués au préfet de région, que sera attentivement étudié le cas du Planétarium.

La demande de crédits est donc sans objet. Par conséquent, le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

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

Je mets aux voix l'amendement n° II-19 rectifié, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Par l'amendement n° II-20 rectifié, M. Loridant et les membres du groupe socialiste proposent de réduire les crédits figurant au titre IV de 50 000 000 francs.

La parole est à Mme Dieulangard.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Il s'agit d'abonder le chapitre 46-60, article 10, qui concerne les contrats de ville et les autres conventions de ville, afin de prévoir des mesures financières de « sortie » pour les villes faisant l'objet d'une action contractualisée en cours et non retenue dans le cadre du XI^e Plan. Il est, en effet, indispensable de ne pas interrompre les programmes en cours, afin de ne pas décourager les initiatives locales.

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

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Je ne peux que me référer à l'avis que j'ai exprimé sur le précédent amendement.

J'ajouterais toutefois que les « conventions de sortie » préoccupent, à juste titre, me semble-t-il, beaucoup de membres de cette assemblée. Nous souhaiterions que le Gouvernement puisse, dans le cadre de comptes rendus annuels, faire le point des efforts réalisés en faveur des villes qui ne figurent pas parmi les 185 contrats de ville.

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

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je crois m'être longuement expliquée, aussi bien dans mon intervention générale que dans mes réponses, sur cette question qui inquiète tous ceux qui ne bénéficient pas d'un contrat de ville pour des agglomérations de leur circonscription ayant de grandes difficultés et pour lesquelles se pose un problème de sortie de convention « DSQ ». J'ai indiqué toutes les garanties que nous prendrions. J'ai également précisé que des crédits étaient prévus et qu'ils seraient mis à la disposition des préfets.

Personnellement, je veillerai, je le répète, à ce que ces sorties de la « DSQ » s'effectuent dans les meilleures conditions possible et à ce que des crédits soient réellement affectés, de façon que puisse être complètement achevée la politique qui avait commencé à être mise en œuvre.

J'ai entendu ce que vient de dire M. Marini, rapporteur spécial. Je veillerai à ce que le Sénat soit tenu régulièrement informé sur cette question, qui, je le sais, est très importante pour vous.

M. Jean Chérioux et Gérard Larcher, rapporteur pour avis. Très bien !

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

Je mets aux voix l'amendement n° II-20 rectifié, repoussé par la commission et le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Par amendement n° II-21 rectifié, M. Loridant et les membres du groupe socialiste proposent de réduire les crédits figurant au titre IV de 100 000 000 de francs.

La parole est à Mme Dieulangard.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Cet amendement a le même objet que le précédent. Il concerne les communes qui n'ont pas été retenues dans les 185 sites, alors qu'elles présentaient les mêmes critères que les communes sélectionnées.

Je voudrais souligner la préoccupation, malgré les assurances de Mme le ministre d'Etat, des élus locaux et des acteurs qui interviennent dans la prévention de la délinquance. Ils conduisent une action importante et indispensable. Or ils s'interrogent sur la manière dont ils pourront financer ces actions de prévention de la délinquance. Les acteurs locaux, notamment les travailleurs sociaux, ont le sentiment d'être complètement désavoués dans leur action.

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

M. Philippe Marini, rapporteur spécial. Toujours pour les mêmes raisons, je ne peux qu'émettre un avis défavorable sur cet amendement.

J'ajouterai que le débat sur les critères de sélection des sites a déjà eu lieu ; il a fait l'objet d'un grand nombre d'interventions. Les explications données, tant en commission qu'en séance, sur les critères de choix ont permis de comprendre que les deux gouvernements successifs - il faut le souligner - ont travaillé sur ce sujet en toute objectivité.

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

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. J'irai plus loin que M. Marini : nous avons travaillé dans le même sens, avec les mêmes critères. Toutefois, lorsque nous avons pris nos fonctions, nous avons observé que, selon ces critères objectifs, une vingtaine de villes avaient été omises. Nous avons donc décidé de leur accorder le bénéfice des contrats de ville.

Mais nous ne souhaitons pas aller plus loin, pour les mêmes raisons, d'ailleurs, que celles de nos prédécesseurs : certaines agglomérations souffrent de handicaps accumulés ; il faut donc accomplir un effort prioritaire à leur égard. C'est tout le sens de la politique de la ville.

Pendant plusieurs années, ont été menées des politiques très disparates. Ce « saupoudrage » n'a pas permis d'obtenir l'effet de masse nécessaire pour modifier réellement la situation dans des quartiers qui ont été très touchés par ces difficultés.

C'est la raison pour laquelle l'amendement n° II-21 rectifié ne nous paraît pas du tout opportun. Il constituerait la négation de notre politique de la ville, qui tend, au contraire, à concentrer les efforts sur les sites, les plus détériorés.

Par conséquent, j'émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° II-21 rectifié.

M. Ernest Cartigny. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Ernest Cartigny. Pour les raisons que vient d'indiquer Mme le ministre d'Etat, je voterai contre cet amendement comme j'ai voté contre les deux précédents, car je les estime négatifs.

Je voudrais profiter de cette intervention pour indiquer que j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt et beaucoup de patience certains propos qui ont été tenus dans cet hémicycle. En effet, je suis non seulement président du groupe du Rassemblement démocratique et européen, mais également sénateur de la Seine-Saint-Denis. Or ce département est concerné au premier chef par les problèmes que nous examinons aujourd'hui.

Sans vouloir engager de polémique, je rappellerai qu'il est actuellement géré par une majorité qui appartient au parti communiste : le conseil général comprend vingt et un conseillers généraux communistes sur quarante. Cet état de choses durant depuis déjà de nombreuses décennies, on aurait pu espérer que ce département constituât aujourd'hui une espèce d'îlot, une oasis de bonheur et de justice sociale. Or il n'en est rien ! Dans les communes les plus difficiles - je suis moi-même un élu d'Aubervilliers - je peux dire que la situation est plutôt plus mauvaise qu'ailleurs.

Je n'irai pas au-delà de cette affirmation, qui est corroborée par les faits depuis tant d'années, et je n'espère plus rien des actions entreprises jusqu'à présent, qui ne sont que des opérations spectaculaires tenant plus du *show business* que de la rénovation des villes. Je dirai simplement que notre seul espoir en Seine-Saint-Denis, tient, justement, dans le projet présenté par Mme le ministre d'Etat.

Il est malvenu de répéter des propos qui sont souvent inexacts ou de faire allusion à des promesses qui ne sont pas encore tenues. Nous faisons confiance à l'action de Mme le ministre d'Etat. En Seine-Saint-Denis, nous avons, enfin, véritablement l'espoir que les problèmes seront réglés, même s'il faut du temps pour y parvenir.

Bien que le vote soit réservé, j'ajouterai, en ma qualité de président du groupe du Rassemblement démocratique et européen, que la grande majorité de ses membres votera en faveur de ce projet de budget. *(Applaudissements sur certaines travées du RDE, ainsi que sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.)*

Mme Paulette Fost. Je demande la parole.

M. le président. La parole est à Mme Fost, pour explication de vote.

Mme Paulette Fost. Après cette intervention, qui voulait tout expliquer et apportait un soutien aveugle à ce projet de budget, je ne peux pas rester silencieuse.

Prétendre que les collectivités locales de Seine-Saint-Denis, ou d'ailleurs, sont responsables de la politique nationale qui a enfoncé les populations dans le chômage, dont le taux chez les jeunes ne cesse d'augmenter, c'est indigne !

Cibler le département de la Seine-Saint-Denis, c'est cibler des villes où vivent de très nombreux salariés, de très nombreux travailleurs qui sont touchés par cette politique ! Bien évidemment, il est des départements, où il n'en est pas de même !

On ne peut pas laisser passer de telles paroles !

Toute la politique de ce département vise au relèvement nécessaire de la Seine-Saint-Denis en particulier, et du pays en général.

Pour ma part, je souhaite que M. Cartigny s'élève contre les licenciements qui se préparent dans toutes les entreprises de ce département, pour qu'il n'y ait pas de nouveaux exclus et dans ce département et au-delà de ce département.

En conséquence, nous voterons cet amendement. *(Applaudissements sur les travées communistes.)*

M. Jean-Pierre Fourcade. Je demande la parole pour explication de vote.

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

M. Jean-Pierre Fourcade. Je voterai, bien sûr, contre l'amendement.

Cela étant dit, pour départager M. Cartigny et Mme Fost, il suffit d'examiner la situation de quelques villes qui, après avoir été gérées pendant de longues années par des majorités de gauche, ont basculé à un moment donné.

Dix ans après, chère madame Fost, on peut voir comment, au Plessis-Robinson...

Mme Paulette Fost. A Levallois, on a exclu une partie de la population !

M. Jean-Pierre Fourcade. ... à Sèvres, à Levallois, à Suresnes, l'exclusion a été combattue ! *(Très bien ! et applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.)*

Mme Paulette Fost. Les populations que vous avez exclues, c'est nous qui les recevons !

Ce propos m'étonne de vous, monsieur Fourcade !

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

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

(L'amendement n'est pas adopté.)

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme : 116 000 000 francs.

« Crédits de paiement : 61 540 000 francs. »

Le vote sur les crédits figurant au titre V est réservé.

« Titre VI. - Autorisations de programme : 1 272 140 000 francs.

« Crédits de paiement : 377 390 000 francs. »

Le vote sur les crédits figurant au titre VI est réservé. J'appelle en discussion l'article 52 *ter*, qui est rattaché, pour son examen, aux crédits affectés à la ville.

Article 52 *ter*

M. le président. « Art. 52 *ter*. - L'article 115 de la loi de finances pour 1990 (n° 89-935 du 29 décembre 1989) est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« A compter du projet de loi de finances pour 1995, ce rapport indique les contrats de ville en vigueur, en analyse le contenu et précise les financements que l'Etat y associe. » - *(Adopté.)*

Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi de finances relative à la ville.

I. - AFFAIRES SOCIALES ET SANTÉ

M. le président. Le Sénat va examiner les dispositions du projet de loi de finances concernant le ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville : I. - Affaires sociales et santé.

La parole est à Mme le ministre d'Etat.

Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens, en tout premier lieu, à rendre publiquement hommage aux rapporteurs pour leur travail. La qualité et la pertinence de leurs analyses seront, pour mon département ministériel, un atout considérable dans la réflexion que nous devons mener sur l'adaptation de notre dispositif sanitaire et social.

Le projet de budget du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville pour 1994 est profondément différent de ceux qui avaient été présentés les années précédentes. Cette évolution, je l'ai souhaitée, car elle permet d'offrir, pour la première fois depuis de nombreuses années, une image complète du département ministériel dont le Premier ministre m'a confié la charge avec M. Douste-Blazy, ministre délégué à la santé.

Ce projet de budget est nouveau à de multiples égards.

Il est nouveau, tout d'abord, parce qu'il rassemble dans un même document tous les crédits budgétaires mis à la disposition du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville pour fonctionner. Ainsi, le budget des services communs affaires sociales et travail, qui regroupait les crédits des services centraux, est supprimé, et les moyens en sont répartis entre les deux départements ministériels.

Il est nouveau aussi parce qu'il prend en compte la nouvelle répartition des compétences ministérielles en créant, pour la première fois, aux côtés de la section « affaires sociales et santé », une section autonome « ville », que j'ai eu l'honneur de vous présenter ce matin.

Le projet de budget pour 1994 est nouveau, enfin, en ce qu'une nouvelle présentation des crédits, notamment dans le domaine de la santé, permet de mieux apprécier les priorités du ministère. Tel est notamment le cas en matière de lutte contre le sida et de veille sanitaire, dont les crédits sont désormais clairement identifiés dans des chapitres budgétaires nouveaux.

C'est ainsi qu'apparaît aujourd'hui clairement l'effort consenti par l'Etat pour la lutte contre le sida, dont les crédits progressent de plus de 25 p. 100. Cela nous permettra d'accroître les dispositifs d'accueil et de prise en charge extra-hospitalière des malades, et d'intensifier la prévention.

Ce projet de budget – vous le savez bien – ne saurait, à lui seul, résumer l'intégralité des actions du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville. Aux 58 milliards de francs inscrits dans ce projet, s'ajoutent, bien entendu, les 1 800 milliards de francs de la protection sociale, qui constituent l'essentiel du financement de notre politique sanitaire et sociale.

Les évolutions, en ce domaine, sont lourdes, et nos marges de manœuvre étroites.

Depuis huit mois, j'ai pris les mesures indispensables pour réduire le rythme de croissance des dépenses et restaurer les conditions d'un équilibre financier à moyen terme.

Ces réformes ont un coût budgétaire, avec la création du fonds de solidarité vieillesse et l'effort financier exceptionnel consenti par l'Etat pour prendre en charge le passif du régime général de sécurité sociale.

Elles étaient cependant nécessaires et urgentes, sous peine de voir notre système de protection sociale – auquel les Français sont profondément attachés – remis en cause par les déficits cumulés de l'assurance vieillesse et de l'assurance maladie, qui aggravent, aujourd'hui, l'évolution préoccupante des recettes due à la situation économique.

Le projet de budget qui vous est soumis, mesdames, messieurs les sénateurs est en forte croissance : 7 milliards de francs de plus qu'en 1993, soit près de 13 p. 100 de progression.

Cette évolution est positive en ce qu'elle marque la volonté du Gouvernement de se donner les moyens budgétaires de sa politique sanitaire et sociale.

Elle traduit également la dégradation de la situation économique et sociale, avec l'aggravation de l'exclusion sociale et urbaine, qui nous conduit à prévoir une progression très rapide des crédits consacrés au revenu minimum d'insertion.

Permettez-moi de vous faire part, en quelques mots, des grandes priorités que je me suis fixées et dont ce projet de budget constitue la traduction. M. Douste-Blazy développera, ensuite, les grandes orientations, que je ne ferai qu'évoquer, dans le domaine sanitaire.

Ma première priorité, dans le domaine social, est la lutte pour l'insertion sociale.

La montée du chômage, l'aggravation des processus de marginalisation et d'exclusion sociale rendent plus nécessaire que jamais la mobilisation de tous les moyens pour prévenir et combattre l'exclusion. L'actualité dramatique des derniers jours montre, s'il en était encore besoin, combien notre action en ce domaine doit être volontariste.

Les moyens à notre disposition sont diversifiés : le revenu minimum d'insertion, dont les crédits dépasseront de près de 3 milliards de francs ceux qui avaient été votés en loi de finances initiale pour 1993 ; les programmes d'action sociale de l'Etat, pour lesquels l'accent sera mis sur l'aide aux jeunes et l'insertion économique.

Les dispositifs d'accompagnement seront également renforcés. Les moyens affectés à la mise en œuvre du RMI ont été accrus – et ils continueront de l'être – tant à la délégation interministérielle au RMI que dans les directions départementales des affaires sanitaires et sociales.

Le RMI, il faut le rappeler sans cesse, n'est pas seulement une allocation ; c'est également un processus d'insertion, ou de réinsertion, dont le succès dépend très directement de la mobilisation de toutes les énergies.

Je sais le rôle que jouent, en ce domaine, les départements, auxquels la loi impose de consacrer l'équivalent de 20 p. 100 des dépenses d'allocations à des actions d'insertion. Nombre de départements vont désormais au-delà, et je tiens à rendre hommage à leur engagement.

Par ailleurs, les structures d'hébergement doivent être maintenues et développées. L'Etat prendra toutes ses responsabilités en matière de centres d'hébergement et de réadaptation sociale, les CHRS.

Connaissant l'inquiétude qu'éprouvent les associations et nombre de parlementaires quant à la situation financière de ces centres, je tiens à dire qu'une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales a fait un audit de la situation financière de ces structures, dont, comme vous-mêmes, je reconnais le rôle essentiel en matière d'hébergement et de réinsertion.

Les conclusions de cet audit viennent de m'être remises. Dès le collectif budgétaire de fin d'année, quelques dizaines de millions de francs de crédits supplémentaires seront consacrés aux CHRS. Ainsi, certains d'entre eux, qui, en raison des mesures prises par mes prédécesseurs, n'étaient plus en mesure d'assumer leurs obligations, pourront achever l'année budgétaire. Si des mesures rétroactives n'avaient pas été prises si brutalement, nous ne connaîtrions pas une telle situation !

La politique d'intégration des immigrés résidant légalement en France demeure au cœur des préoccupations du Gouvernement.

La réforme du code de la nationalité visait à inscrire l'acquisition de la nationalité dans un processus d'intégration ; une action dynamique d'information et d'incitation concrétisera cette volonté.

L'action sociale en faveur des immigrés sera recentrée autour de ce même objectif d'intégration à la société, aux valeurs et à la culture de notre pays des étrangers qui s'y établissent légalement.

Outre les actions traditionnelles destinées à garantir aux étrangers l'exercice de leurs droits d'accès au logement, à l'éducation, à la formation et à l'emploi, je souhaite donner une priorité à l'action en faveur des femmes, notamment par une attention particulière portée à leur accueil lorsqu'elles arrivent en France pour rejoindre leur famille.

La stabilité des structures familiales et la reconnaissance aux femmes immigrées des mêmes droits que les autres femmes dans notre société m'apparaissent en effet essentielles aussi bien à la politique d'intégration qu'à la politique de cohésion sociale dans tous les quartiers difficiles.

La seconde priorité que je me suis fixée pour 1994 est la poursuite et l'intensification de nos actions en faveur des handicapés.

Depuis la loi d'orientation de 1975, la situation des handicapés s'est considérablement améliorée, et notre pays dispose, en ce domaine, d'une avance considérable. Il convient, aujourd'hui, de prolonger et de renforcer cet effort.

Les outils à notre disposition sont nombreux. Je songe, d'abord, aux centres d'aide par le travail, bien sûr. Ce projet de budget permet la création de 2 000 places supplémentaires dans ces centres. Je pense, ensuite, à l'allocation aux adultes handicapés, pour laquelle les crédits augmenteront de 1,3 milliard de francs.

Enfin, le projet de loi sur la santé publique et la protection sociale, que vous avez récemment adopté, en première lecture, permettra de donner une base législative à l'allocation forfaitaire pour l'autonomie allouée aux han-

dicapés afin de leur permettre de faire face aux dépenses qu'implique le choix de vivre dans un logement indépendant.

Le devoir de solidarité à l'égard des handicapés et de leurs familles s'impose à tous, et je connais l'attachement de votre assemblée à la poursuite de cet effort.

Mais cela ne doit pas nous empêcher de veiller, comme la Cour des comptes nous y a invités dans un rapport récent, à ce que les sommes importantes que la collectivité nationale entend consacrer aux handicapés soient vraiment employées en leur faveur et non utilisées comme un substitut du RMI au bénéfice de personnes marginalisées ou « désocialisées » mais non pas handicapées, au vrai sens du mot.

Tel est l'objet de l'article 52 du projet de loi de finances, qui modifie, à la marge, les conditions d'attribution de l'allocation.

Je dis « à la marge », car l'article 52 concernerait, au plus, 13 000 personnes, alors qu'elles sont plus de 500 000 à bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés.

Cela étant, nous ne pouvions rester insensibles aux observations de la Cour des comptes, qui vont d'ailleurs bien au-delà, et dont nous essayons, d'ores et déjà, de tenir compte pour donner plus de cohérence à notre politique, notamment en matière de prestations servies aux handicapés.

Dans une société gravement atteinte par le chômage, où le lien social tend à se dissoudre, la famille constitue un point de repère majeur pour la collectivité nationale. Il est le lien premier quand l'enfant paraît ; il demeure, tout au long de la vie, ce vers quoi tendent nos concitoyens.

L'Etat se doit d'accompagner et de faciliter le renforcement de la famille, l'accueil de l'enfant, l'exercice des responsabilités de l'homme et de la femme dans leur rôle de parents.

Les prestations familiales sont particulièrement développées en France, et c'est à l'honneur de notre pays. Mais elles sont parfois trop complexes encore et ne répondent pas toujours aux besoins nouveaux.

Des mesures en faveur des familles sont en préparation, qui feront l'objet d'un projet de loi-cadre sur la famille. Il est encore trop tôt pour préciser le contenu de ce projet de loi-cadre, qui fait l'objet de discussions approfondies entre les différents ministères intéressés.

J'attache la plus grande importance au rôle des femmes dans la vie professionnelle et sociale. La société française s'est profondément transformée, au cours des vingt dernières années, mais le statut de la femme doit encore être affirmé et consolidé pour assurer une véritable égalité dans tous les domaines, notamment dans la vie professionnelle.

Les crédits demandés, en 1994, pour le service des droits des femmes – 86 millions de francs – permettront de poursuivre nos actions de soutien aux grandes associations nationales et, en liaison avec le ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, de mettre en œuvre des actions pilotes et innovantes de formation.

On sait que, quand le chômage augmente, les femmes en sont souvent les premières victimes, alors que nombre d'entre elles, pour des raisons diverses, d'ailleurs, sont tenues d'exercer une activité professionnelle. Elles ne doivent donc pas être plus pénalisées encore que les hommes face aux difficultés du moment.

Tout aussi prioritaires sont, à mes yeux, les actions de solidarité que nous menons en faveur des personnes âgées.

Le Gouvernement a été amené à prendre, en matière d'assurance vieillesse, des mesures pour rétablir les conditions d'un équilibre à long terme des régimes de pension. Nos concitoyens ont compris l'importance des mesures prises par le Gouvernement au cours des derniers mois, qu'il s'agisse de la création du fonds de solidarité vieillesse, qui permettra de mieux répartir les charges entre l'Etat, les salariés et les entreprises, ou de l'allongement progressif de la durée de cotisations et de la période de référence pour le calcul de la pension de retraite.

L'effort de solidarité que nous devons accomplir en faveur des personnes âgées trouve sa traduction dans le projet de budget du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville.

Le programme d'humanisation des hospices pourra se poursuivre et bénéficiera, en 1994, de 485 millions de francs en autorisations de programme. Notre objectif est d'achever en trois ans la transformation des hospices afin que les personnes âgées disposent de structures d'hébergement rénovées et modernes. L'humanisation des hospices, qui bénéficie de financements conjoints de l'Etat et des collectivités locales, sera inscrite dans les contrats de plan Etat-région.

Par ailleurs, le ministère des affaires sociales prépare, en liaison avec d'autres départements ministériels, un projet de loi sur la dépendance. Les objectifs de ce texte sont ambitieux puisqu'il vise à faire face au vieillissement de la population la plus âgée en mettant en œuvre des dispositifs de prise en charge diversifiés et adaptés aux besoins des personnes âgées dépendantes. Les grandes orientations de ce projet de loi sont en cours d'élaboration, en concertation avec tous les autres ministères. Je souhaite que ce texte soit prêt avant la fin de l'année, de manière à pouvoir en parler devant les commissions concernées, si les options principales ont pu être arrêtées.

M. le ministre délégué à la santé vous présentera les priorités du ministère dans le domaine sanitaire. Je souhaite, pour ma part, insister sur la situation difficile des régimes d'assurance maladie et sur les perspectives nouvelles ouvertes par la signature et l'agrément de la nouvelle convention médicale.

Le plan d'économies présenté par le Gouvernement, au mois de juin dernier, reposait sur la participation de tous à la maîtrise des dépenses : les assurés sociaux, à hauteur de 10,8 milliards de francs, les médecins de ville, pour un montant équivalent, et les hôpitaux, qui devront réduire le rythme de croissance de leurs dépenses pour économiser plus de 3 milliards de francs.

Les premières mesures d'économies à la charge des assurés sociaux ont été mises en place rapidement, avec, notamment, la réduction de cinq points du taux de remboursement des prestations.

En matière hospitalière, je sais combien la tâche sera difficile pour mener à bien les restructurations. Il faudra expliquer, convaincre et mettre en œuvre. Les regroupements, la recherche des complémentarités, la fermeture de lits et de certaines unités sont indispensables, pour des raisons financières, certes, mais aussi pour des raisons de sécurité sanitaire, comme l'a montré récemment le rapport du professeur Steg sur les urgences.

La suppression des lits sous-utilisés, ou leur transformation en lits de long ou de moyen séjour, nous permettra, d'une part, de donner plus de garanties aux malades et, d'autre part, de mieux maîtriser les dépenses.

Soyez assurés de ma détermination et de celle de M. le ministre délégué à la santé pour conduire ce mouvement dès 1994.

Je sais quelle importance le Sénat attache à cette question, et je voudrais dire tout de suite que c'est en totale concertation avec l'ensemble des élus que nous mènerons cette politique. Nous nous efforcerons au maximum de sauvegarder l'emploi tout en satisfaisant des besoins qui se font actuellement sentir. La politique menée en matière hospitalière, médicale ou médico-sociale et en matière d'hébergement visera donc à une meilleure satisfaction des besoins.

Aujourd'hui, nous savons que les capacités d'hébergement, notamment pour les personnes âgées, sont insuffisantes. Ce constat vaut également pour les lits de long séjour. Or certains services, en maternité ou en chirurgie notamment, ne fonctionnent plus dans des conditions satisfaisantes, faute de praticiens. Ce manque de médecins est parfois lié à l'insuffisance de la clientèle, qui dissuade les praticiens de rester dans les services publics hospitaliers.

Le Gouvernement a par ailleurs pris la décision d'agréer la nouvelle convention médicale. Ainsi que je l'ai dit à plusieurs reprises, ce texte va dans la bonne direction, et je m'en félicite. Pour la première fois, les organisations représentatives des médecins acceptent que soit établi un lien entre la réduction du rythme de croissance de leurs prescriptions et la revalorisation des honoraires. Plusieurs pays s'étaient déjà engagés dans cette voie. La France les y rejoint. C'était, à mon sens, une condition indispensable au succès de notre politique de maîtrise des dépenses de santé.

Il convient néanmoins de préciser certains aspects de cette convention, et notamment ce qui concerne les références médicales opposables. Elles ne doivent pas, à mes yeux, être seulement un instrument de maîtrise des dépenses, mais elles doivent également constituer un outil de promotion de la santé publique. Nous y travaillons actuellement.

Il sera par ailleurs nécessaire de veiller attentivement à ce que les objectifs affichés de ralentissement de la croissance des dépenses de prescription soient effectivement atteints, car c'est la condition *sine qua non* du succès du plan d'économie présenté en juillet dernier, et qui repose sur un équilibre des efforts demandés aux uns et aux autres.

La mise en œuvre de ces priorités que je viens d'évoquer devant vous reposera sur les services du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés. Ils devront, tout à la fois, imaginer, concevoir, négocier avec les partenaires locaux et associatifs, et évaluer les actions mises en place.

Or, vous le savez, l'administration sanitaire et sociale est pauvre, et je suis souvent saisie du contraste croissant entre l'ampleur de ses responsabilités et la faiblesse de ses moyens.

Le projet de budget du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville constitue à cet égard une première étape vers un renouveau de l'administration sanitaire et sociale, puisque nous avons porté un coup d'arrêt à la réduction constante, depuis dix ans, des moyens qui lui sont consacrés. Ainsi, aucune suppression d'emploi ne sera opérée dans les services déconcentrés. De même, la simplification de la structure gouvernementale a permis de rationaliser l'emploi des moyens de fonctionnement de l'administration.

Il conviendra de poursuivre cet effort de modernisation et de renforcement de l'administration du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville.

Deux groupes de travail ont été mis en place récemment ; l'un pour évaluer l'expérience, lancée voilà plus de deux ans, de création des directions régionales et inter-départementales de la santé et de la solidarité, les DRISS, l'autre pour examiner les mesures de déconcentration et de simplification administrative, ainsi que celles visant à la clarification des compétences des différentes directions du ministère. Je disposerai des conclusions et des propositions de ces groupes de travail à la fin de cette année, lesquelles me permettront, dès 1994, d'engager des actions de modernisation et de renforcement de l'administration sanitaire et sociale, dans la mesure où celles-ci s'imposeront.

Mais, et vous le savez bien, l'enthousiasme et le dynamisme d'une administration ne dépendent pas uniquement de ses moyens budgétaires.

J'ai retrouvé, en avril dernier, une administration profondément désorientée, incertaine sur l'avenir de ses missions, sur le rôle que l'Etat doit encore assumer dans le domaine social, sur sa capacité et sa légitimité à intervenir encore au côté des collectivités locales et des associations.

Depuis huit mois, je me suis efforcée, lors de mes déplacements en province, d'expliquer, de convaincre, de redonner confiance en l'avenir. Je crois que ce message commence à être entendu et que les administrations sanitaires et sociales se mobilisent à nouveau autour des grands objectifs que nous nous sommes fixés. Cela était particulièrement nécessaire, à l'heure où les difficultés économiques et sociales que traverse notre pays appellent de la part de mon département ministériel des actions nouvelles et déterminées.

Ces difficultés imposent aussi au ministre que je suis de redonner confiance à tous ceux qui, sur le terrain, dans des conditions parfois très difficiles, sont appelés à mettre en œuvre notre politique.

Je me suis engagée à le faire et je témoigne de cette confiance chaque fois que j'en ai l'occasion.

Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de budget du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville qui vous est soumis réaffirme nettement, et je m'en félicite, la place et la responsabilité de l'Etat dans l'action sanitaire et sociale. Il nous donne les moyens de mener une politique ambitieuse dans un contexte économique et budgétaire dont vous connaissez parfaitement les contraintes. Je suis convaincue que les politiques que nous pourrions mettre en œuvre contribueront à renforcer la cohésion sociale dont notre pays a tant besoin.

Je sais parfaitement que le succès de cette politique dépend aussi très largement, non seulement de l'appui que vous m'apporterez en votant ce projet de budget, mais aussi et surtout de l'appui qui me sera apporté par les collectivités territoriales, qui, de plus en plus - et je pense aux conseils généraux - participent à l'action sociale que nous menons. Nous avons tout intérêt à ce que cette action sociale soit au maximum concertée et coordonnée.

En effet, les élus, par leur présence sur le terrain, par leur écoute plus directe des préoccupations de nos concitoyens, préoccupations qu'ils expriment dans cette enceinte et auxquelles ils répondent, nous aident profondément à conduire notre politique. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué à la santé. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, les crédits du ministère de la santé vous sont présentés en forte augmentation, malgré un contexte budgétaire extrêmement tendu. Cette progression est la traduction concrète de la priorité que le Gouvernement accorde à la santé publique, et elle est, à elle seule, plus éloquente que tous les discours.

Les crédits prévus en 1994 pour le ministère de la santé s'élèvent en effet à 2,738 milliards de francs, soit une augmentation de près de 7 p. 100 par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 1993.

En effet, l'urgence est là : qu'il s'agisse de l'accès aux soins, de la qualité de la médecine, du progrès technique, de la situation des professions de santé, de l'inquiétude face aux nouvelles maladies - au premier rang desquelles, bien sûr, le sida - les Français attendent du Gouvernement une attitude volontariste et déterminée.

C'est dire que les responsabilités qui incombent aux pouvoirs publics sont immenses et s'accroissent chaque jour.

Le projet de budget qui vous est soumis, mesdames, messieurs les sénateurs, traduit la volonté du Gouvernement de se donner les moyens d'une véritable politique de santé publique, si nécessaire aujourd'hui.

L'Etat a un rôle essentiel et spécifique, qui ne peut pas, et ne doit pas, être abdiqué : celui de veiller à la cohérence d'ensemble de la politique de santé publique, en donnant les impulsions fondamentales et en exerçant pleinement sa fonction d'arbitrage, dans l'intérêt général.

L'Etat doit, notamment, faire en sorte que la maîtrise des dépenses de santé et les mécanismes de prise en charge des soins soient compatibles avec les impératifs de santé publique.

Il dispose, à cette fin, de multiples outils : je pense, en particulier, au pouvoir d'agrément de la convention médicale, ou à la définition et à la mise en place des références médicales que les organisations syndicales de médecins et les caisses d'assurance maladie ont décidé de créer. Soyez assurés que le ministère de la santé jouera pleinement son rôle en la matière, car il s'agit là d'un outil indispensable à la maîtrise des dépenses et à la promotion de la santé publique.

Mesdames, messieurs les sénateurs, un budget, quel que soit son volume, n'est rien si les crédits disponibles sont dispersés, si les priorités ne sont pas clairement affichées. C'est pourquoi l'action que je compte mener en 1994 s'orientera autour de cinq axes essentiels : intensifier les actions de prise en charge des malades atteints par le sida et de prévention de la maladie ; développer sans relâche la lutte contre la toxicomanie ; renforcer les outils de veille et de sécurité sanitaires ; mettre en œuvre une véritable politique de restructuration hospitalière ; enfin, améliorer l'accès aux soins des plus démunis.

La lutte contre le sida est une priorité absolue ; vous savez en effet, mesdames, messieurs les sénateurs, que la France est le pays d'Europe le plus touché par l'épidémie de sida : plus de 110 000 personnes séropositives, plus de 32 000 cas cumulés de sida déclaré !

Ne nous voilons pas la face. Il s'agit d'une véritable situation d'urgence sanitaire qui nous impose de frapper fort et vite. Chaque bataille perdue est une chance de moins de gagner la guerre contre l'épidémie.

Pour frapper fort et vite, pour que le Gouvernement puisse assumer pleinement ses responsabilités, il faut des moyens.

Ces moyens, mesdames, messieurs les sénateurs, nous les avons aujourd'hui. Nous mettons en place une stratégie forte, tous azimuts, contre le sida.

Je souligne que les crédits budgétaires consacrés au sida progresseront, en 1994, de 26, p. 100 ; ils atteindront 267 millions de francs.

Mme Hélène Luc. C'est encore bien insuffisant !

M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué. Cette stratégie passe, d'abord et avant tout, par la prévention. En effet - il faut le dire et le redire sans cesse -, tant que nous ne disposerons pas de thérapeutiques efficaces, le seul vaccin sera la prévention.

Or, la prévention, ce sont non seulement des campagnes générales d'information - croyez bien que je ne négligerai rien en ce domaine - mais aussi des actions sur le terrain auprès des publics les plus exposés ; je pense notamment aux jeunes, en faveur desquels un effort tout particulier devra être fait.

Enfin, nous devons, mesdames, messieurs les sénateurs, améliorer la prise en charge des malades, en particulier leur prise en charge extrahospitalière.

Il est de notre responsabilité d'humaniser, dans la mesure du possible, les conditions de vie de ceux qui souffrent. C'est pourquoi le projet de budget pour 1994 permettra d'accroître de plus de 80 p. 100 les dispositifs d'aide à la vie quotidienne, de développer les capacités d'hébergement et les appartements thérapeutiques.

Permettez-moi de préciser que ces crédits s'ajoutent à ceux que les hôpitaux consacrent aux soins des malades du sida, plus de 4 milliards de francs.

Au total, ce projet de budget marque une inflexion importante dans la lutte contre le sida.

La deuxième priorité de mon ministère, c'est la lutte contre la toxicomanie.

Notre pays compte près de 150 000 toxicomanes ; ils sont, nous le savons, l'une des populations les plus exposées aux risques de contamination par le virus du sida.

Voilà deux mois, M. le Premier ministre a fait de la lutte contre la toxicomanie une priorité gouvernementale. Nous avons dégagé des moyens importants. Là encore, un tournant a été pris.

Ce n'est, bien sûr, que la première bataille. Bien d'autres devront être menées. Nous aurons besoin de toutes les bonnes volontés. Je salue en cet instant l'action courageuse des membres de la Haute Assemblée qui, sur le terrain, mènent la lutte contre ce fléau.

C'est un redoutable défi auquel nous sommes tous confrontés : Gouvernement, parlementaires, élus locaux, médecins, associations. Tous ensemble, nous devons redoubler d'efforts, d'autant qu'un toxicomane sur trois est séropositif.

Le Gouvernement, pour sa part, a pris ses responsabilités. Il s'est fixé un programme ambitieux : doublement des places de post-cure en trois ans, ouverture de près de 1 000 traitements à base de méthadone, augmentation des moyens consacrés aux injonctions thérapeutiques, actions de prévention à l'école, la multiplication par sept des programmes d'échange de seringues journées nationales d'information.

Le projet de budget pour 1994 nous donne les moyens de nos ambitions. Les crédits consacrés à la lutte contre la toxicomanie s'élèveront, en effet, à 721 millions de francs ; ils enregistreront une forte progression jusqu'en 1996. Au total, ce sont ainsi plus de 400 millions de francs supplémentaires qui seront dégagés dans les prochaines années, conformément au plan gouvernemental de lutte contre la toxicomanie.

Mais ce n'est pas tout. Nous devons prendre toute la mesure de ce fléau et mener une action aussi diversifiée que possible.

Je vous l'ai dit, cette bataille exige la mobilisation de toutes les énergies. La délégation générale de lutte contre la toxicomanie devra notamment jouer pleinement son rôle de coordination interministérielle, d'animation et surtout d'innovation. Les hôpitaux devront accroître leurs efforts pour accueillir plus largement les toxicomanes qui souhaitent suivre une cure de désintoxication. Enfin, les associations spécialisées, qui sont le relais indispensable de l'action des pouvoirs publics, seront étroitement associées à cet effort.

Une véritable politique de santé publique ne réside pas uniquement dans la lutte contre les grands fléaux. L'un des changements les plus marquants des dix dernières années est sans doute l'attention nouvelle portée aux exigences de veille et de sécurité sanitaires. C'est le troisième axe de ce projet de budget.

Le drame du sang contaminé a été à cet égard le révélateur des carences de notre système de santé.

Surveiller l'apparition de nouvelles maladies, organiser le plus tôt possible les dispositifs de prévention et de prise en charge, veiller à la sécurité des dispositifs sanitaires, telles sont les missions prioritaires que doit aujourd'hui se fixer l'Etat.

De même, le réseau national de santé publique, qui a montré au cours des dernières semaines sa remarquable efficacité dans la détection de l'épidémie de listériose, verra ses moyens budgétaires renforcés.

Je souhaite que la plus grande coordination s'établisse entre les différentes structures chargées de la veille sanitaire et de l'épidémiologie. Je fais ainsi référence non seulement au réseau national, mais également aux observatoires régionaux de santé et aux médecins inspecteurs des DRASS et des DDASS. Il est d'ailleurs souhaitable que le nombre de ces derniers s'accroisse sensiblement dans les prochaines années.

Parallèlement, en 1994, nous devons travailler à mieux adapter le système hospitalier aux besoins de la population. C'est le quatrième axe de ce projet de budget.

Mme Veil a rappelé les grands principes qui fondent notre politique hospitalière.

L'évolution des technologies médicales, le souci d'offrir des réponses adaptées aux besoins des populations, la nécessité d'assurer pleinement la sécurité sanitaire au sein de l'hôpital et les contraintes qui pèsent sur les finances sociales sont autant de facteurs qui rendent nécessaire et urgente une politique globale de restructuration.

La loi hospitalière de 1991 offre un cadre juridique.

Les schémas régionaux d'organisation sanitaire - ils sont en cours d'élaboration dans les directions régionales - nous indiqueront l'état des lieux et les priorités d'organisation de l'offre de soins hospitaliers dans chaque région.

Mme le ministre d'Etat et moi-même prendrons, sur la base de ces schémas, les décisions qui s'imposeront pour assurer les complémentarités nécessaires entre les structures existantes.

Cette politique ne pourra produire ses pleins effets qu'à moyen terme, j'en suis conscient. Elle n'en doit pas moins être engagée dès maintenant. Mme le ministre et moi-même sommes résolus à accomplir cette mission.

Enfin - c'est le cinquième axe du projet de budget - nous entendons renforcer de manière significative l'accès des plus démunis au système de soins.

Nous savons bien que la lutte contre l'exclusion se joue aussi - et peut-être avant tout ! - sur le terrain sanitaire. La marginalisation de couches importantes de la population rend plus nécessaire que jamais une action volontariste, qui doit offrir à tous les moyens de bénéficier de soins de qualité et qui doit prendre le relais des dispositifs d'aide sociale, d'aide médicale et d'aide au logement.

Là encore, l'action de notre ministère devra, en un véritable partenariat, s'appuyer sur celle des collectivités locales, des hôpitaux, des milieux associatifs et des médecins de ville.

Nous devons faire preuve d'imagination et faciliter l'accueil des plus démunis dans les hôpitaux, en les aidant à s'orienter vers les dispositifs sanitaires, à faire valoir leur droit à l'aide médicale, à l'assurance maladie.

De même, il importe d'en finir avec la coupure encore trop forte entre l'hôpital et la médecine ambulatoire. Je souhaite, en ce domaine, favoriser la création de réseaux ville-hôpital, qui assurent la continuité des soins et de la prise en charge. Soyez-en assurés, je veillerai à ce que les idées nouvelles ne soient pas rejetées parce qu'elles sont nouvelles et à ce que, au contraire, les expériences, les actions pilotes soient encouragées.

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

M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué. Mesdames, messieurs les sénateurs, le projet de budget qui vous est présenté cet après-midi est ambitieux.

Il est ambitieux, bien sûr, par la croissance importante du volume des crédits dont nous disposerons. Il est ambitieux aussi parce que, loin de disperser et d'éparpiller les moyens nouveaux qui nous sont accordés, il en organise au contraire la concentration autour de quelques axes prioritaires.

Ce n'est en effet que par un volontarisme et un effort de lisibilité accrus qu'une véritable politique de santé publique pourra voir le jour dans notre pays. C'est la tâche que Mme le ministre d'Etat et moi-même sommes résolus à mener à bien. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, il est pour le moins surprenant, dans une démocratie comme la nôtre, que la seule occasion régulière - j'insiste sur ce terme - qui soit donnée à la représentation nationale d'aborder le problème de l'évolution financière des régimes de protection sociale soit l'examen des crédits du budget des affaires sociales et de la santé.

Alors même que la contribution sociale généralisée prend une place de plus en plus grande dans les financements sociaux, que le mouvement de budgétisation des cotisations familiales est amorcé et que l'on évoque déjà la budgétisation éventuelle des cotisations maladie, alors même que plusieurs dispositions législatives font obligation au Gouvernement de présenter au Parlement des rapports complets et détaillés sur l'évolution des comptes sociaux, il faut malheureusement constater que ces documents n'ont jamais été fournis et que le Parlement est, à cet égard, largement privé d'informations.

A l'évidence, une telle situation ne saurait durer. Les demandes formulées par les deux assemblées sont trop répétées, trop justifiées et trop anciennes pour que le Gouvernement ne se décide pas, enfin, à rompre définitivement avec les pratiques de ses prédécesseurs.

Je souhaite pour ma part que l'examen aussi proche que possible de la loi quinquennale sur le système de protection sociale soit l'occasion de revoir l'ensemble de ces pratiques.

Je reviendrai sur ce point à la fin de mon propos, et j'aborde immédiatement l'examen des crédits du budget des affaires sociales et de la santé.

Beaucoup d'informations chiffrées ayant déjà été données, je vous renverrai à mon rapport écrit, me bornant à insister ici sur quelques points seulement.

Si le projet de budget des affaires sociales et de la santé atteint, en 1994, 57 milliards de francs, soit une augmentation de 13 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale de 1993 et de 7 p. 100 par rapport à la loi de finances rectificative pour 1993, cela est dû à trois causes.

Cela résulte, d'abord, de transferts de crédits qui correspondent pour l'essentiel à l'achèvement de la répartition des moyens de l'ancien budget des services communs entre le ministère du travail et le ministère des affaires sociales. Ces transferts concernent en particulier 2 244 emplois et 1,6 milliard de francs.

Cela résulte, ensuite, de la volonté du Gouvernement de réaffirmer le rôle de l'Etat dans le domaine sanitaire et social. M. le ministre délégué l'a rappelé il y a quelques instants.

Pour remplir de telles tâches, le ministère avait besoin de voir renforcer ses moyens humains et matériels.

Nous avons trop longtemps dénoncé, ici même, la « grande misère » de votre administration pour ne pas nous féliciter de cette remise à niveau, dont nous attendons des effets rapides, tant en ce qui concerne l'exercice de vos missions que la fourniture au Parlement des statistiques, informations ou rapports qu'il attend avec impatience.

Dans le domaine sanitaire et social, avec des crédits de 2,1 milliards de francs – soit une augmentation de 5,6 p. 100 – vous vous êtes fixés plusieurs grandes priorités.

Il s'agit, d'abord, de la lutte contre le sida et la toxicomanie.

Les crédits destinés à la lutte contre le sida augmentent de 25 p. 100, pour atteindre 267 millions de francs. Ils sont en particulier destinés à renforcer la prévention, le dépistage anonyme et gratuit, ainsi que la prise en charge des malades.

Le comité interministériel du 21 septembre a arrêté un plan de lutte contre la toxicomanie dont le coût global est de 439 millions de francs, 85 millions étant inscrits au projet de budget pour 1994.

En ce qui concerne l'évolution de l'épidémie de sida et l'incidence budgétaire et financière qu'elle pourrait avoir, votre rapporteur, aidé par notre collègue Jacques Sourdille, qui a présidé une commission sur ce sujet, a examiné les documents et les informations disponibles et auditionné certains responsables.

Les conclusions me paraissent trop incertaines pour être totalement convaincantes.

Les documents reproduits aux pages soixante-seize et soixante-dix-sept de mon rapport font apparaître une diminution du nombre des séropositifs à partir des

années 1993 et 1994. Mais l'augmentation du nombre de cas de sida déclaré se poursuit : s'il y en a 13 000 actuellement, il y en aura 16 800 en 1998.

Une telle analyse dépasse à l'évidence le cadre d'un rapport budgétaire. Mais je suggère, compte tenu des implications financières considérables qui peuvent en résulter, qu'elle soit effectuée au sein d'une mission d'information du Sénat.

Vous avez également donné la priorité au renforcement du dispositif de sécurité et de veille sanitaires, avec des crédits majorés de 31,5 millions de francs.

La commission des finances se félicite de la création, en 1994, de 2 000 places supplémentaires dans les centres d'aide par le travail.

Elle se félicite également de l'achèvement, dans un délai maximum de trois ans, du programme de modernisation des hospices.

Je rappelle à ce sujet que le financement des 50 646 lits à humaniser recensés en 1988 est prévu en deux étapes, à savoir, d'une part, 35 320 lits dans le cadre des contrats de plan Etat-région 1989-1993 et, d'autre part, 15 326 lits en 1994 et 1995. Nous espérons que ce programme sera achevé l'année prochaine.

En revanche, la commission des finances s'interroge sur l'évolution des dotations destinées aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale, les CHRS.

Certes, un redéploiement de crédits devrait permettre, en 1993, d'aider certains centres en difficulté. Toutefois, pour 1994, la commission des finances exprime le souhait que, eu égard notamment aux conclusions de l'audit de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales, les conditions d'un financement stable et suffisant des CHRS puissent être rapidement définies.

J'en viens maintenant aux deux grands postes budgétaires, à savoir l'allocation du revenu minimum d'insertion, le RMI, et l'allocation aux adultes handicapés, l'AAH. Ces deux prestations représentent 60 p. 100 des crédits de votre ministère.

Les crédits affectés à l'allocation du revenu minimum d'insertion s'élèvent à 16,56 milliards de francs, soit une augmentation de 22 p. 100 par rapport à la loi de finances pour 1993.

En 1992, 575 000 personnes bénéficiaient du RMI. Leur nombre augmente parallèlement à la détérioration de la situation économique. Le système commence à être parfaitement connu des bénéficiaires potentiels, ce qui explique aussi en partie cette progression mais il serait souhaitable que nous ayons peut-être une meilleure connaissance de l'efficacité du volet « insertion ».

Je souhaiterais, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre m'arrêter un instant sur l'évolution des dotations affectées à l'allocation aux adultes handicapés.

Les crédits affectés à cette allocation s'élèvent à 18,12 milliards de francs, soit une progression de 7,7 p. 100 par rapport à la loi de finances pour 1993. Outre la revalorisation de cette allocation, il faut surtout souligner que le nombre de bénéficiaires augmente de 3 p. 100.

Une question à l'évidence se pose. Le nombre de handicapés justifiant l'octroi d'une allocation augmente-t-il réellement de 3 p. 100 par an ?

Une partie de la réponse se trouve dans les conclusions du rapport récent de la Cour des comptes sur les politiques sociales en faveur des personnes handicapées adultes.

Selon la Cour des comptes cette allocation est une « prestation de plus en plus détournée de son but. »

M. Jean Chérioux. C'est vrai.

M. Jacques Oudin, rapporteur-spécial. Elle a ajouté que « le succès de l'AAH est d'autant plus inquiétant que les dérives d'attribution de la prestation sont nombreuses. »

On comptait 122 000 bénéficiaires en 1976. Leur nombre s'élevait à 563 000 en 1992.

Au cours de ces mêmes périodes, les dépenses sont passées de 518 millions de francs à 18 milliards de francs. Aucun poste budgétaire n'a autant augmenté.

Or, selon la Cour des comptes, les dérives concernant l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés sont nombreuses.

Ces dérives s'expliquent par une mauvaise articulation de cette allocation avec le régime d'invalidité de la sécurité sociale.

Elles résultent également des conditions actuelles d'attribution de l'allocation à des personnes dont le taux d'incapacité permanente est inférieur à 80 p. 100 et qui ne peuvent se procurer un travail du fait de leur handicap.

A cet égard, on ne peut que regretter, à l'instar de la Cour des comptes, que les pouvoirs publics ne se soient pas donné les moyens, notamment statistiques, d'apprécier de manière plus précise l'évolution des attributions de l'AAH.

Je reprends les termes de la Cour des comptes : « Pour pallier les effets des difficultés de l'économie française, notamment en matière d'emploi, un certain nombre de COTOREP ouvrent des droits à l'AAH à des personnes dans l'impossibilité de se procurer un emploi du fait du chômage et non de leur handicap. L'exclusion sociale et le handicap ont ainsi tendance à être mis sur le même plan alors que, depuis 1988, à tout le moins, le revenu minimum d'insertion est spécifiquement prévu pour apporter une réponse à la première. »

La nécessité d'une réforme des conditions d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés est donc difficilement contestable.

Certes, je n'ignore pas que l'article 52 du projet de loi de finances pour 1994 tend justement à modifier les conditions d'attribution de l'AAH aux personnes dont l'incapacité permanente est inférieure à 80 p. 100, et qui ne peuvent se procurer un emploi du fait de leur handicap.

Toutefois, cet article relève de la seconde partie du présent projet de loi de finances. Il ne fait donc pas l'objet du débat d'aujourd'hui. Aussi n'insisterai-je pas davantage.

Le rapport de la Cour des comptes met en évidence un autre exemple de « dérive ». Il s'agit de l'allocation compensatrice pour aide d'une tierce personne.

Cette allocation, qui est une prestation d'aide sociale à la charge des départements, a été initialement créée afin de favoriser le maintien à domicile des handicapés. Elle peut être versée à toute personne handicapée ne bénéficiant pas d'un avantage analogue au titre d'un régime de sécurité sociale, lorsque son taux d'incapacité est égal ou supérieur à 80 p. 100 et que son état nécessite l'aide effective d'une tierce personne pour les actes essentiels de la vie.

Le nombre des bénéficiaires de cette allocation a également beaucoup augmenté, puisqu'il est passé de 150 000 en 1984 à 216 000 en 1991. Les dépenses correspon-

dantes progressent, dans le même temps, en francs courants, de 4,4 milliards de francs à 7,1 milliards de francs, selon les dernières données disponibles.

Or, de plus en plus souvent, et comme l'atteste encore le rapport de la Cour des comptes, l'allocation compensatrice est accordée, pour l'essentiel, à des personnes âgées et se substitue, dès lors, à d'autres prestations d'aide sociale. Selon les estimations officielles, la proportion des bénéficiaires âgés de plus de soixante ans serait passée, à l'échelon national, de 50 p. 100 à 65 p. 100 entre 1984 et 1991.

Ainsi, l'allocation compensatrice est devenue la prestations du handicap de l'âge, ce qui pose des problèmes considérables aux départements dont les budgets d'aide sociale sont en augmentation constante et qui sont victimes d'une situation qu'ils ne maîtrisent pas.

A plusieurs reprises, le Sénat a multiplié les initiatives afin de résoudre ce problème. Le dépôt prochain d'un projet de loi relatif à la prise en charge des personnes âgées dépendantes est, certes, annoncé.

Permettez-moi, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, de formuler, à ce sujet, un vœu et une suggestion.

Mon vœu est que ce projet de loi soit très bientôt soumis au Parlement.

Ma suggestion est la suivante : dans l'attente de l'examen de ce texte, ne pourrait-on pas, d'ores et déjà, renforcer les moyens de contrôle des départements, soit en prévoyant leur représentation effective au sein des COTOREP, soit « en alignant » la procédure d'attribution de l'allocation compensatrice sur celle qui prévaut actuellement en matière d'aide sociale ?

Il est aujourd'hui impératif que le « payeur » de l'allocation compensatrice, c'est-à-dire le département, soit également « le décideur » en matière d'attribution de cette allocation.

J'en viens maintenant au lancinant problème de la situation financière de nos régimes de sécurité sociale.

Bien que les derniers chiffres ne soient pas encore connus, puisque la commission des comptes de la sécurité sociale ne doit se réunir que le 14 décembre prochain, nous sommes tous conscients de l'importance des déficits accumulés et, surtout, des dérives inquiétantes des dépenses - je viens d'en citer quelques exemples - alors que la nation peut difficilement supporter des efforts supplémentaires en termes de prélèvements obligatoires.

Cette situation résulte de trois facteurs dont deux sont structurels et un conjoncturel.

Le facteur conjoncturel tient à la crise économique qui entraîne l'effondrement des recettes et une poussée de certaines allocations.

Le deuxième facteur, d'ordre structurel, concerne l'irrésistible croissance de la dépense. Ainsi, de 1980 à 1992, le PIB a augmenté de 2,14 p. 100 par an, les dépenses courantes de soins et de biens médicaux ont progressé de 4,12 p. 100 par an et les dépenses financées par la sécurité sociale ont connu une hausse de 3,88 p. 100 par an.

Enfin, le troisième facteur, lui aussi de nature structurelle, tient à l'organisation et à la gestion d'un système qui se caractérise par l'émiettement, par un faux paritarisme et par l'absence de tout mécanisme autorégulateur.

Comme je l'ai développé dans mon rapport, notre système de protection sociale est désormais à l'épreuve de la rigueur financière et de la gestion. Je l'avais d'ailleurs souligné dans de précédents rapports.

En me fondant sur les informations fournies par les organismes sociaux, j'ai cité quelques indices concordants d'un gaspillage qui va de l'infiniment petit à l'infiniment grand. La gravité de notre situation financière est sans précédent puisque, pour la première fois de son histoire, la trésorerie de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale, l'ACOSS, sera négative tout au long de cette année.

Face à cette situation, le Gouvernement a entrepris un effort courageux de redressement, que je salue bien évidemment. Non seulement il a augmenté les ressources, mais aussi il a mis en œuvre un plan de redressement de l'assurance maladie, adapté les principaux paramètres techniques de l'assurance vieillesse et créé, à compter du 1^{er} janvier 1994, le fonds de solidarité vieillesse.

Toutefois, cet effort est loin d'être achevé. Il appartient au Gouvernement, soutenu et conseillé par le Parlement, avec l'appui des partenaires sociaux, de mettre en chantier les profonds changements qui, seuls, permettront d'assurer la survie de notre système de protection sociale.

Une enquête récente effectuée auprès de dix mille responsables du système de santé a montré qu'ils s'attendent tous à de profondes mutations. Cette nécessité est d'ailleurs ressentie par l'ensemble de la nation.

L'article 55 de la loi de finances va substituer l'Etat à la Caisse des dépôts et consignations comme débiteur de l'ACOSS. Le prêt de 110 milliards de francs devrait permettre de « remettre les pendules à l'heure » et d'ouvrir une nouvelle ère dans la gestion de notre système de protection sociale.

Nous devons sortir des erreurs actuelles et débattre dans les plus brefs délais du projet de loi quinquennale sur la protection sociale.

Nous devons aboutir rapidement à la séparation rigoureuse de la gestion de la trésorerie de chacune des branches du régime général.

Nous devons achever la réforme comptable préconisée voilà plus de trois ans par le rapport Mazars, afin d'avoir une comptabilité opérationnelle, fiable et consolidée. Il est tout de même étonnant que nous n'ayons pas pu, en quatre ans, améliorer notre système comptable.

Nous devons mettre en place une meilleure information et une meilleure participation du Parlement.

Je ne puis que reprendre les propositions que j'ai formulées dans le rapport du groupe de travail de la commission des finances sur l'équilibre financier de la sécurité sociale et dans les deux propositions de loi que j'ai déposées.

Les comptes des années passées devraient être certifiés par la Cour des comptes, auxiliaire du Parlement.

La commission des comptes de la sécurité sociale devrait se réunir avant les sessions parlementaires et non à la fin de celles-ci, c'est-à-dire en mars et en septembre, afin que nous puissions disposer des comptes de l'année et des prévisions pour l'année suivante.

Le Parlement devrait systématiquement débattre chaque année de l'effort social de la nation et de ses comptes avant le débat budgétaire, c'est-à-dire au début du mois d'octobre.

Après la participation du Parlement, vient celle des partenaires sociaux.

Je souhaite que les professions de santé, les élus locaux et les assurés participent davantage aux instances de gestion de notre système de protection sociale.

A titre d'exemple, je rappelle que le Sénat a adopté une proposition de loi tendant à introduire la représentation des élus locaux et du personnel médical au sein du

conseil d'administration de l'IRCANTEC. Il n'a pas été donné suite à ce texte. Pourtant, cette proposition semblait aller de soi, puisque cette institution gère une partie de la retraite des élus et du personnel médical.

A l'évidence, on n'échappera pas à une redistribution des pouvoirs au sein des organismes gestionnaires pour sortir de ce que j'appelle le « faux paritarisme ».

Enfin, il faudra mettre en place des mécanismes de régularisation, des stabilisateurs, de préférence automatiques, afin d'éviter les dérives incontrôlées, dont j'ai cité certains exemples tout à l'heure.

Il s'agit non pas de réduire les dépenses mais de tenter d'aligner la croissance des dépenses prises en charge sur celle de la richesse nationale.

Le dossier médical individuel représente certainement une réforme intéressante.

La convention avec le corps médical et celle qui a été conclue avec l'industrie pharmaceutique constituent d'excellentes avancées.

Il restera à résoudre le problème de la gestion hospitalière. A l'évidence, il n'existe pas, dans ce domaine, une seule vérité. Toutefois, on peut dresser quatre constats. La gestion centralisée de mille cinq cents établissements hospitaliers est une gageure. L'allocation actuelle des ressources est souvent injuste. Je puis vous citer des chiffres à cet égard. La répartition des lits et des équipements lourds est très inégalitaire. La démonstration n'est plus à faire. Enfin, les schémas régionaux, aussi bien élaborés soient-ils, ne seront jamais des outils de gestion.

J'ai donc proposé, voilà un an, dans le rapport du groupe de travail réuni au sein de la commission des finances, que l'on réfléchisse à une sorte de « régionalisation » aboutissant à la création d'unités régionales de coordination d'un ensemble d'établissements hospitaliers.

Il ne s'agit, en l'occurrence, ni de supprimer des établissements ou des lits, ni d'éliminer les élus, qui conserveront leur rôle, ni de créer des « super-CHU ». Il s'agit simplement de contractualiser, sur la base de projets de développement, l'allocation des ressources entre l'Etat et ces unités régionales et entre ces unités et chaque établissement.

Si de telles suggestions suscitent des craintes ou des interrogations, je préconise qu'une commission se réunisse rapidement pour éclairer le débat. Sachez-le, le Sénat est prêt, pour sa part, à contribuer à cette réflexion.

Dans ce contexte difficile de crise, de chômage, d'explosion des allocations et d'effondrement des recettes, une autre menace apparaît : celle de l'effondrement de la fécondité.

Il y a vingt-cinq ans, le taux de fécondité était de 2,3 enfants par femme. Il s'est stabilisé, entre 1975 et 1990, à 1,83. Depuis 1991, c'est la chute : il s'est établi à 1,77 en 1991 et en 1992, puis à 1,63 en 1993. Il est de 1,42 au niveau européen et de 1,23 en Espagne.

Or, chacun le sait, pour renouveler les générations, il faut un taux de 2,1 ; nous allons bientôt avoir un déficit de près de 50 p. 100 !

L'avenir de notre régime de protection sociale, branche maladie ou branche vieillesse, est lié, à long terme, à l'évolution de la fécondité. Tout doit donc être fait pour aider les femmes en âge d'avoir des enfants, non seulement à les avoir, mais aussi à les garder. Dans ce domaine, nous comptons sur vous, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, nous comptons sur l'action du Gouvernement, que nous soutenons.

C'est la raison pour laquelle la commission propose au Sénat d'adopter le budget des affaires sociales et de la santé pour 1994. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Charles Descours, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales pour la sécurité sociale. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'examen du premier budget du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville depuis la constitution du Gouvernement issu de la nouvelle majorité est l'occasion, me semble-t-il, pour la commission des affaires sociales du Sénat, de mesurer le chemin parcouru en neuf mois, en particulier au regard des orientations définies par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale, le 8 avril dernier.

Conformément à son engagement de faire procéder à une évaluation de l'ampleur des déficits sociaux, une commission, présidée par M. Jean Raynaud, a été constituée et a confirmé la dégradation sans précédent de l'équilibre de nos comptes sociaux avec, pour le seul régime général, un déficit cumulé supérieur à 100 milliards de francs en 1993 et la perspective d'un doublement de celui-ci en 1994, à législation inchangée.

La commission Raynaud a également mis en relief le déséquilibre financier structurel des autres régimes, dont le besoin de financement annuel spontané, c'est-à-dire l'écart entre les dépenses et les ressources propres des régimes, est passé de 55 milliards de francs en 1980 à 150 milliards en 1992, soit l'équivalent de 20 p. 100 des dépenses annuelles de ces régimes.

C'est déjà un premier mérite de ce Gouvernement d'avoir ainsi clairement dressé un état de la situation, sans en dissimuler la gravité.

Un second mérite est de s'être immédiatement attaqué au redressement de cette situation en adoptant non plus des mesures liées aux circonstances, comme l'ont trop fait les gouvernements précédents, mais des mesures structurelles répondant à l'enjeu réel, qui est la sauvegarde de notre système de protection sociale.

Certes, les crédits de votre ministère, madame le ministre d'Etat, ne reflètent que partiellement l'ampleur des objectifs poursuivis. Je voudrais cependant en souligner d'emblée les aspects positifs, et cohérents avec la démarche gouvernementale en matière de protection sociale.

Les dotations du ministère progressent de façon significative en 1994 : 13 p. 100 environ par rapport à la loi de finances pour 1993, 4,3 p. 100, même, par rapport au collectif budgétaire de juin dernier, ce qui, dans une période de restrictions budgétaires, reste honorable.

Parmi les dépenses à caractère social proprement dites, une partie essentielle est réservée aux transferts de solidarité, puisque les crédits consacrés au revenu minimum d'insertion, à l'allocation aux adultes handicapés et aux subventions aux régimes de sécurité sociale représentent près des deux tiers de l'ensemble.

Je voudrais insister sur ces trois postes de dépenses, qui non seulement représentent une part considérable au sein de ce budget, mais font également régulièrement l'objet, en cours d'année, d'ajustements importants ; il en fut ainsi ces dernières années, voire ces derniers mois.

Le volume des crédits consacrés au revenu minimum d'insertion a été multiplié par trois entre 1989 et 1994, passant de 5,8 milliards de francs à 16,5 milliards de francs. En un an, ils progressent de 22 p. 100, ce qui correspond à peu près à l'accroissement des effectifs, estimés actuellement à 725 000 allocataires. Compte tenu des ayants droit, la population couverte est ainsi proche de 1,3 million de personnes, ce qui est évidemment très préoccupant.

De plus, l'augmentation des effectifs fait que le taux de contrats d'insertion signés reste voisin de 45 p. 100, malgré une progression forte de leur nombre en un an.

En outre, dans seulement un tiers des cas, ces contrats débouchent sur un accès à l'emploi ou une activité d'insertion professionnelle. Si ce chiffre est en progression par rapport à 1991, c'est essentiellement en raison de la progression des contrats emploi-solidarité, dont on connaît les limites en matière de résorption du chômage. Il faut savoir que près de 200 000 contrats emploi-solidarité sur les 600 000 en vigueur en 1992 ont concerné un RMIste !

Madame le ministre d'Etat, lors de votre audition devant la commission, vous avez estimé que les deux tiers des effectifs entrés dans le dispositif du RMI en 1989 en étaient aujourd'hui sortis. Mais qu'en est-il réellement ? Il existe incontestablement un noyau dur - c'est une constatation que nous avons déjà faite - d'allocataires durablement installés dans ce système, noyau dont l'importance est appréciée variablement selon les sources, mais qui s'établit entre un tiers et la moitié des allocataires, et cela essentiellement pour des motifs liés à leur état de santé - c'est du moins ce que nous constatons très souvent en signant des contrats d'insertion.

Par ailleurs, de nombreuses sorties du dispositif se font vers d'autres dispositifs d'assistance, par le biais de l'attribution de prestations telles que l'allocation aux adultes handicapés ou l'allocation de parent isolé.

Enfin, les résultats de l'insertion restent encore trop limités.

Si l'on se réfère aux crédits d'Etat inscrits au budget, les départements devront affecter 20 p. 100 de leur montant aux actions d'insertion en 1994, soit 3,3 milliards de francs ! Or le taux de consommation des crédits départementaux par rapport aux crédits nouveaux de l'année se situe actuellement à 94 p. 100. Il s'agit donc d'un effort financier considérable.

En réalité, il faut s'interroger sur les difficultés internes à ce dispositif, notamment de nature institutionnelle, ainsi que sur l'excessive rigidité de l'affectation des ressources. Madame le ministre d'Etat, ne pensez-vous pas qu'il faudrait engager une réflexion de fond sur cette question du RMI ?

S'agissant de l'allocation aux adultes handicapés, je laisserai à mon collègue M. Machet le soin de vous exposer les remarques que son coût et son fonctionnement appellent. Il a en sa possession des chiffres relativement inquiétants.

Il faut noter enfin que, parmi les subventions aux régimes sociaux, qui s'élèveront, en 1994, à 2,7 milliards de francs, figure essentiellement celle qui est versée au régime minier, qui en constitue 95 p. 100 et qui a déjà fait l'objet d'une rallonge de 200 millions de francs.

Cela pose le problème plus général de l'avenir des régimes spéciaux, dont les prestations sont très favorables alors qu'on demande aux salariés du régime général et des régimes alignés des sacrifices pour assurer l'avenir de leur retraite. Je sais bien que c'est un sujet explosif, mais est-il

normal que certains ayants droit puissent ne pas voir leur retraite remise en cause quand on demande des sacrifices à d'autres ?

Madame le ministre d'Etat, comme je l'ai fait en commission, je voudrais vous interroger sur la diminution des crédits consacrés aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale. Vous vous êtes longuement expliquée dans votre exposé liminaire ; mais il faut rappeler, au cas où notre assemblée l'aurait oublié, que l'état actuel de ces centres est dû aux charges de personnels, qui ont crû fortement, notamment à la suite de l'application des accords Durieux signés et non financés par les précédents gouvernements, d'où un besoin de financement de l'ordre de 300 millions de francs. Compte tenu de la dégradation de la situation économique, les besoins augmentent, comme le montre la vague de froid actuelle et comme le souligne la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale.

L'estimation à 70 millions de francs de la participation des personnes accueillies en CHRS à leurs frais d'hébergement paraît surévaluée, d'où notre inquiétude. Nous serons donc très intéressés par les conclusions précises du rapport de l'inspection générale des affaires sociales qui vient de vous être remis et sur les suites qui lui seront données dans les mois à venir en termes budgétaires et financiers. Nous y reviendrons dans les prochaines semaines.

Au-delà du strict cadre budgétaire, je voudrais revenir sur la question du rétablissement des comptes sociaux.

Compte tenu de l'état de dégradation dans lequel le Gouvernement a trouvé ces comptes, il faut reconnaître que des mesures courageuses ont été prises tant pour augmenter les moyens de financement – comme le relèvement du taux de la CSG de 1,1 p. 100 à 2,4 p. 100, soit 20 milliards de francs de ressources supplémentaires – que pour réduire les dépenses, notamment par le biais du plan de maîtrise des dépenses de santé.

Je ne vais pas m'exprimer longuement sur ce point. Le projet de loi qui est en cours d'examen à l'Assemblée nationale me permettra de reparler de la convention signée avec les partenaires sociaux, que j'auditionne actuellement.

Il faut saluer la véritable révolution que provoque cette convention. Par le biais du dossier médical, du codage et des références, nous inaugurons en effet une nouvelle ère des rapports entre les médecins et les caisses d'assurance maladie. Il faut donc souligner le courage des partenaires sociaux, notamment des syndicats médicaux qui ont signé cette convention.

Alors que nous ne soutenions pas le gouvernement qui présentait un plan de maîtrise médicalisée des dépenses de santé en décembre dernier, j'ai demandé, en tant que rapporteur, que cette loi soit votée par le Sénat. Elle l'a été et je crois que c'était la dernière chance avant une maîtrise comptable. La majorité sénatoriale a voté cette loi, alors que ceux qui auraient dû soutenir le gouvernement à l'époque ne l'ont pas fait !

Sur ce point également, un effort a été accompli pour apurer les comptes sociaux. Ainsi, plutôt que de se contenter d'un déficit et des avances du Trésor, une procédure exceptionnelle a été retenue pour apurer le passif du régime général, avec un prêt de 110 milliards de francs consenti par l'Etat à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et remboursable par le Fonds de solidarité vieillesse sur quinze ans, alors que, jusqu'à présent, les découverts étaient financés au coup par coup grâce aux avances du Trésor et aux emprunts réalisés

auprès de la Caisse des dépôts et consignations, dont les taux d'intérêt étaient très élevés par rapport à ceux du marché financier.

Pour 1994, en revanche – c'est plus inquiétant – de lourdes incertitudes pèsent. On parle ici et là d'un déficit prévisionnel de 40 milliards à 45 milliards de francs pour le régime général. Je regrette que la commission des comptes de la sécurité sociale n'ait pas encore tenue de réunion.

Chacun connaît les causes de cette dégradation et il serait vain de les répéter. Toutefois, je voudrais insister sur les répercussions préoccupantes qu'elles ont, pour la première fois, sur la branche famille. En effet, celle-ci devrait être déficitaire, en 1994, de 333 millions de francs malgré – M. Oudin l'a souligné – la chute vertigineuse des naissances dans notre pays : 60 000 naissances de moins en 1993 par rapport à 1991.

Il serait effectivement nécessaire de mener une vigoureuse politique en faveur de la famille, accompagnée de mesures nouvelles – je pense au salaire parental évoqué récemment par nombre de femmes et d'hommes de premier plan. Il faut en effet relancer la politique familiale et nous ne devons pas nous rassurer en nous disant que notre taux de natalité est un petit peu moins faible que celui de l'Allemagne, alors qu'il a chuté en réalité de façon impressionnante.

Outre la dérive de certaines allocations, sur laquelle je ne reviendrai pas, certains problèmes méritent d'être soulignés, ceux qu'entraînent pour l'ACOSS les retards constatés dans le versement de la compensation promise par le ministère du budget en contrepartie de l'allègement des cotisations d'allocations familiales. Je sais bien que votre ministère n'est pas directement concerné, madame le ministre d'Etat, mais on dit déjà trop souvent, en parlant de la sécurité sociale, que l'Etat est mauvais payeur !

L'ACOSS ne peut faire aucun versement, dans l'ignorance où il est du montant de l'allègement de cotisations d'allocations familiales. Reste que l'Etat aurait pu verser des avances sous forme de douzièmes provisionnels, ce qui aurait permis de soulager d'autant la trésorerie de l'ACOSS.

D'ailleurs, aucun crédit de compensation ne semble prévu pour les allègements accordés en 1994 et résultant de la loi quinquennale sur l'emploi que nous avons votée il y a quelques jours.

Madame le ministre d'Etat, je crois que l'Etat devrait donner le bon exemple.

Je voudrais souligner la situation préoccupante des régimes non salariés non agricoles, qui seront presque tous déficitaires en 1994. Ils sont confrontés à une véritable hémorragie d'effectifs, qui résulte de l'affiliation des gérants minoritaires de SARL au régime général et de l'extension de la budgétisation des cotisations d'allocations familiales prévue pour les bas salaires.

Enfin, je voudrais revenir, dans la dernière partie de mon exposé, sur le programme des réformes prévues dans le domaine social.

Vous avez eu le courage et la volonté, madame le ministre d'Etat, de mener à bien ce qu'aucun gouvernement précédent n'avait osé entreprendre auparavant, je veux parler de la réforme des retraites.

M. le président. Mon cher collègue, je vous prie de bien vouloir conclure.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Cette réforme, engagée dans un contexte économique moins favorable qu'il y a quatre ou cinq ans, doit être saluée. L'institution du Fonds de solidarité vieillesse nous aura

permis de passer un cap relativement difficile. Cependant, nous savons que d'autres difficultés sont devant nous. Les négociations actuellement en cours entre le patronat et les partenaires sociaux concernant l'AGIRC, et dont nous lisons les développements dans la presse, nous inquiètent. Nous les suivrons très attentivement.

Le troisième niveau de retraite, fondé sur la capitalisation, reste à développer. Un projet de loi sur les fonds de pension est à l'étude au ministère de l'économie. Je dois vous dire que nous y prêtons une attention toute particulière.

Laissant à mes collègues Jean Chérioux et Alain Vassel le soin de rappeler les souhaits de notre commission à l'égard des projets de loi relatifs à la famille et à la dépendance des personnes âgées, je conclurai cet exposé sur l'avenir du financement. Une réflexion de fond nous semble tout à fait nécessaire.

M. le Premier ministre, dans son discours inaugural, nous avait annoncé un projet de loi quinquennale sur la protection sociale. Il semble que cette réforme ne soit plus aujourd'hui à l'ordre du jour. Pourtant, une clarification des comptes de la sécurité sociale nous paraît indispensable. La commission des affaires sociales aurait souhaité pouvoir avoir un échange avec le Gouvernement sur ce dossier.

M. le Premier ministre avait également annoncé une prochaine budgétisation des cotisations d'assurance maladie, après celle des cotisations d'allocations familiales. Il importe donc qu'un large débat ait lieu au Parlement, portant, en particulier, sur les ressources fiscales croissantes qui sont affectées à la protection sociale, telles que la CSG ou les taxes sur les alcools.

Nous aimerions connaître les modalités de cette nouvelle budgétisation et, surtout, la manière dont elle sera financée. Une nouvelle augmentation de la CSG serait-elle, par exemple, envisagée ?

En conclusion, j'indiquerai rappellerai que, dans la mesure où, probablement, aucun projet de loi quinquennale sur la protection sociale ne nous sera soumis, la commission des affaires sociales du Sénat m'a chargé de coordonner les travaux et les réflexions que nous pourrions mener sur ce sujet, afin de présenter, au printemps prochain, un rapport sur le financement de la protection sociale dans notre pays.

Telles sont, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, les principales observations de la commission des affaires sociales.

Nous voulons, à travers ce budget, manifester notre soutien aux orientations de votre politique et aux mesures courageuses que vous avez prises ou que vous serez amené à prendre dans les prochains mois.

La commission a donc émis un avis favorable à l'adoption des crédits de votre ministère pour 1994. (*Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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 pour la santé et la politique hospitalière. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, le budget de la santé pour 1994 est relativement épargné par l'effort de compression de l'évolution de la dépense publique qui caractérise l'ensemble des dispositions du projet de loi de finances. Cela traduit un réel engagement du Gouvernement en faveur de la santé publique. Les crédits ouverts à

ce titre, qui représentent 2,7 milliards de francs, progressent, en effet, de 5 p. 100 par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances pour 1993.

La structure de ces crédits manifeste une double volonté de recentrage de l'activité du ministère autour de sa mission de veille sanitaire et de renforcement de sa mission traditionnelle de lutte contre les grands fléaux.

Avant d'examiner la politique de maîtrise des dépenses de santé et la politique hospitalière conduites par le Gouvernement, je voudrais formuler trois observations.

Premièrement, des chapitres ayant fait l'objet d'annulations dans l'arrêté du 10 mai 1993 enregistrent, pour 1994, des augmentations très sensibles.

Dans la mesure où le bleu budgétaire retrace l'évolution des crédits par référence au projet de loi de finances initiale pour 1993, sans tenir compte des arrêtés d'annulation, il serait possible de penser que certaines actions sanitaires seront moins bien dotées en 1994 qu'elles ne l'ont été en 1993, alors qu'en termes de moyens réellement disponibles pour les administrations les crédits progressent en 1994.

Par exemple, les crédits affectés au chapitre 34-11 « Protection et prévention sanitaires. - Matériel et fonctionnement technique » diminuent en apparence de 4,6 p. 100 par rapport aux crédits votés pour 1993. Si l'on tient compte, cependant, des deux arrêtés d'annulation, ces crédits sont en progression de 12,2 p. 100 par rapport aux crédits réellement disponibles en 1993.

De même, la progression apparente des crédits d'autres chapitres comme celui qui rassemble les sommes affectées à l'Ecole nationale de la santé publique de Rennes est bien inférieure à leur progression réelle.

Je me félicite, bien sûr, d'une telle évolution.

Je m'interroge néanmoins sur la portée de l'augmentation significative de certains crédits. Il est permis, en effet, de se demander si elle correspond à l'affirmation d'une réelle priorité politique ou si elle est seulement destinée à constituer des réserves qui pourraient être réduites en cours d'année par d'éventuelles mesures de régulation budgétaire.

Il serait souhaitable, au regard des critères d'une bonne gestion et pour la continuité et la stabilité des actions de l'Etat, que de tels phénomènes de « yo-yo budgétaire », qui peuvent être compréhensibles lors d'une année de transition, ne se reproduisent pas dans les années qui viennent, madame le ministre d'Etat.

Deuxièmement, le budget de la santé pour 1994 s'inscrit dans une programmation de priorités que le Gouvernement propose pour les trois prochaines années.

Le ministère de la santé a, en effet, publié un document annonçant six priorités pour les trois ans qui viennent, en indiquant pour chacune d'elles une évolution souhaitable des crédits.

Il s'agit, tout d'abord, du renforcement du dispositif de veille sanitaire, qui sera réalisé grâce à une augmentation de 10 millions de francs pendant trois ans des moyens mis à la disposition du réseau national de santé publique. Il s'agit, ensuite, de la lutte contre le sida, à laquelle sont affectés pour 1994 des crédits d'un volume de 267 millions de francs, soit 10,8 p. 100 du budget de la santé. Il s'agit encore de la lutte contre la toxicomanie, à laquelle sont consacrés 711 millions de francs, soit environ 27 p. 100 du budget de la santé et deux fois et demie le montant des crédits destinés à la lutte contre le sida. Il s'agit également du renforcement de l'administration sanitaire.

Enfin, le ministère affiche deux autres priorités, qui n'en sont pas véritablement si l'on considère les crédits qui leur sont ouverts pour 1994. Ainsi la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme voit ses crédits simplement reconduits en francs courants, et les investissements hospitaliers voient les leurs diminuer de 50 millions de francs environ en autorisations de programme et de 19 millions de francs en crédits de paiement.

Troisièmement, la politique sanitaire menée par le Gouvernement depuis son entrée en fonctions traduit une volonté de réaffirmation et de reformulation de ses missions traditionnelles.

Je citerai deux exemples. D'une part, le ministre souhaite placer son administration au centre d'un réseau de veille sanitaire, d'autre part, il a pour ambition d'accroître les moyens de la lutte contre les grands fléaux.

Dans le projet de loi de finances pour 1994, un chapitre 47-12 nouveau est doté de 112 millions de francs et intitulé « Programmes et dispositifs de veille sanitaire ». Les crédits qui lui sont affectés doivent financer l'organisation d'un réseau de veille sanitaire qui soit en mesure, dans des délais très brefs, de signaler tout événement ou tout risque susceptible d'entraîner des conséquences en termes de santé publique, en particulier en cas de nouvelle épidémie ou d'endémie.

Cette révision de la nomenclature s'accompagne souvent d'une augmentation significative des crédits prévus. Ainsi, la subvention au réseau national de santé publique progresse de 200 p. 100, tandis que les crédits destinés à l'Agence du sang augmentent de 132 p. 100.

Cependant, des articles relevant également de la veille sanitaire ont été oubliés. Il en est ainsi de la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles - hors sida - dont les crédits régressent de 9,50 p. 100, ou de la subvention aux Instituts Pasteur, en diminution de 15 p. 100.

L'examen des crédits inscrits dans le projet de loi de finances au titre de la santé manifeste la détermination du ministère de répondre à l'urgence sanitaire en accroissant « la lutte contre les grands fléaux », qui constitue l'une de ses missions traditionnelles.

Les politiques respectives de lutte contre le sida, contre la toxicomanie et contre la tuberculose ont chacune fait l'objet d'un plan spécifique depuis l'entrée en fonctions du nouveau gouvernement.

Par le plan de lutte contre le sida, les pouvoirs publics ont tenté d'apporter une réponse rapide et ferme à une situation que l'on peut considérer comme une urgence sanitaire. En effet, près de 30 000 cas de sida ont été déclarés depuis le début de l'épidémie, avec une progression de 16 p. 100 entre 1991 et 1992.

Des crédits d'un montant de 40 millions de francs ont été débloqués en loi de finances rectificative. Cette orientation est confirmée par le présent projet de loi de finances, qui ouvre des crédits d'un montant de 267 millions de francs au titre de la lutte contre le sida, contre 212 millions de francs de crédits ouverts par le projet de loi de finances pour 1993.

En matière de lutte contre la toxicomanie, dans la loi de finances de 1993 étaient inscrits des crédits d'un montant de 708 millions de francs. Pour l'année 1994, ces crédits s'élèvent à 721 millions de francs, soit une progression de 5 p. 100.

En termes de crédits réellement disponibles, l'augmentation des moyens de la lutte contre la toxicomanie est beaucoup plus importante, car les chapitres 47-15 et

47-16 ont fait l'objet d'annulations de crédits en cours d'année. La lutte contre la toxicomanie disposera ainsi en 1994 de 55 millions de francs supplémentaires.

Je voudrais maintenant évoquer deux volets essentiels de la politique de santé du Gouvernement, à savoir la politique de maîtrise des dépenses de santé et la politique hospitalière.

La politique de maîtrise des dépenses de santé a été engagée de manière vigoureuse et courageuse par le Gouvernement dès son entrée en fonctions, la commission Raynaud ayant estimé à 100 milliards de francs le déficit cumulé du régime général en 1993 et ayant prévu son probable doublement à la fin 1994, à législation constante.

Un plan de redressement de l'assurance maladie, destiné à réaliser des économies d'un montant de 32,2 milliards de francs sur les années 1993 et 1994, a été annoncé le 29 juin 1993.

Les mesures proposées ont été choisies de telle sorte que les principes essentiels qui régissent en France l'accès aux soins - égalité, libre choix du médecin, liberté de prescription - soient préservés.

Tendant à responsabiliser les assurés sociaux et les professionnels de santé, elles exigeront d'eux qu'ils consentent, chacun pour leur part, un effort équivalent, conduisant à des économies d'un montant de 10,8 milliards de francs. Les établissements de santé, publics et privés, devront participer au redressement des comptes de l'assurance maladie à hauteur de 3,8 milliards de francs.

Il semble cependant que l'effort de maîtrise qui a été engagé pourrait n'être pas suffisant en raison d'une dégradation des comptes sociaux, essentiellement imputable à des rentrées de recettes et inférieures aux prévisions initiales. Peut-être faudra-t-il alors envisager une réforme plus globale de notre système de protection sociale.

Je voudrais maintenant dresser un rapide bilan de la politique de maîtrise concertée des dépenses de santé menée avec les infirmières libérales, les cliniques privées et les laboratoires d'analyse.

Les accords qui ont été conclus ont été l'occasion, pour ces professions de santé, d'obtenir, en échange de leur engagement de modération des dépenses, des revalorisations tarifaires ou des avantages statutaires.

En 1992, les taux d'évolution des dépenses constatés pour les soins infirmiers et les dépenses de biologie ont été inférieurs aux objectifs quantifiés définis par les partenaires conventionnels. Le taux constaté pour l'hospitalisation privée traduit également un fléchissement des dépenses par rapport aux tendances observées au cours des années précédentes. Il semble que des économies d'un montant de 1 milliard de francs aient ainsi été réalisées.

La convention médicale qui a été conclue le 21 octobre 1993 met en place les principaux instruments d'une politique de maîtrise médicalisée des dépenses de santé et définit un objectif prévisionnel d'évolution des dépenses médicales, fixé à 3,4 p. 100 pour 1994. Ces mesures sont accompagnées d'une revalorisation des honoraires, qui constitue une contrepartie immédiate à l'effort que devront déployer les médecins.

Nous aurons prochainement l'occasion d'évoquer ces dispositions plus en détail à l'occasion de l'examen en seconde lecture du projet de loi relatif à la santé publique et à la protection sociale.

J'ai réservé pour la fin de cet exposé le sujet qui me préoccupe le plus : l'aggravation des contraintes auxquelles est soumis l'hôpital.

Je voudrais d'abord évoquer la difficulté rencontrée par les hôpitaux à recruter des praticiens hospitaliers en nombre suffisant et dans des délais raisonnables. L'analyse des résultats statistiques des deux tours de recrutement de l'année 1992 montre que 46 p. 100 seulement des postes publiés ont été pourvus au premier tour de recrutement. Ce taux est encore réduit au deuxième tour : 25 p. 100.

Cette difficulté dans le recrutement des personnels est particulièrement sensible pour les établissements qui ne sont pas CHU, ainsi que pour certaines disciplines telles que la radiologie.

Les mesures qui ont été prises au cours de l'année afin d'améliorer le statut des praticiens hospitaliers ne sont pas suffisantes et elles doivent être complétées afin d'assurer à ces personnels de réelles perspectives de carrière.

L'année 1994 sera une année difficile pour l'hôpital public. L'évolution des ressources, déterminée par le taux directeur, qui a été fixé à 3,35 p. 100, réduira probablement à néant les marges de manœuvre dont disposaient encore certains établissements et rendra très délicate la situation d'autres établissements, pour lesquels le taux directeur pour 1994 ne suffit pas à assurer la reconduction du budget de 1993.

Leurs difficultés seront accrues du fait que certaines mesures décidées par le Gouvernement précédent n'ont pas été assorties de décisions assurant un financement suffisant. On estime ainsi que, faute de moyens, environ 50 p. 100 des hôpitaux ne respectaient pas, au mois d'octobre, la revalorisation des gardes et astreintes décidée au début de l'année.

La contrainte financière à laquelle sont soumis les établissements publics de santé pèsera très certainement sur l'évolution des investissements hospitaliers, d'autant que le projet de loi de finances pour 1994 prévoit une contraction des crédits correspondant aux subventions accordées par l'Etat aux investissements hospitaliers : ils régressent de 50 millions de francs en autorisations de programme et de 20 millions de francs en crédits de paiement.

Cette contrainte constituera probablement un puissant stimulant pour les restructurations hospitalières et pour l'indispensable adaptation de notre appareil sanitaire aux besoins de la population.

Il importe en effet que celui-ci s'adapte en termes quantitatifs par une réduction des lits excédentaires, mais aussi en termes qualitatifs, afin d'être en mesure d'apporter une meilleure réponse à la situation des personnes âgées dépendantes ou malades du sida, par exemple.

Cette politique de restructuration hospitalière doit être mise en œuvre par référence aux besoins de la population et en prenant en considération une préoccupation d'aménagement du territoire, ainsi que vous l'avez reconnu, madame le ministre d'Etat, dans la circulaire du 3 juin 1993 que vous avez signée avec M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. Elle doit être accompagnée d'une réflexion sur la nécessaire réforme des services déconcentrés de l'administration sanitaire, sans que cette préoccupation conduise, par le biais d'une éventuelle institution d'assistances publiques régionales, à la création d'une administration sanitaire parallèle au sein même de notre système hospitalier.

Compte tenu de ces observations, je vous propose, mes chers collègues, d'adopter les crédits du budget de la santé pour 1994. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales pour la politique familiale. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'année passée, la commission des affaires sociales a créé un avis budgétaire consacré à la politique familiale, avis qu'elle a bien voulu me confier. Cela m'avait conduit à déplorer que le gouvernement d'alors n'ait pas de politique familiale digne de ce nom. Je ne peux donc que me réjouir que le gouvernement actuel, lui, se préoccupe vraiment de la famille.

En témoigne le rapport sur la famille qu'a commandé M. le Premier ministre et qui servira de base de réflexion à la future loi-cadre que vous nous avez promise, madame le ministre d'Etat, pour le printemps 1994. Au nom de la commission des affaires sociales, je ne peux qu'approuver cette perspective, qui traduira dans les faits la volonté du Gouvernement dirigé par M. Edouard Balladur. Celui-ci, en effet, dès sa déclaration de politique générale, en avril dernier, avait exprimé sa volonté de « renforcer la place de la famille dans la nation ».

L'intérêt que portent depuis longtemps déjà le Sénat et sa commission des affaires sociales à la politique familiale a été démontré récemment encore, lors de la discussion de la loi quinquennale pour l'emploi, au cours de laquelle nombre d'amendements – dont certains signés par votre rapporteur – ont été déposés afin, notamment, de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle et de favoriser la création d'emplois familiaux.

A cet égard, la commission des affaires sociales veut rappeler le rôle irremplaçable que remplit la famille au sein de la société. Une société qui ne se préoccupe pas de la famille est une société sans avenir !

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. Si la France connaît une situation démographique qui, pour être préoccupante, est cependant moins catastrophique que celle de certains de ses voisins, elle le doit à l'existence d'une politique de la famille. C'est pourquoi celle-ci doit trouver un nouveau souffle.

La famille s'étant elle-même beaucoup modifiée au cours de ces trente dernières années, la commission s'est interrogée sur le contenu à donner à une telle politique. C'est donc autour de cette triple interrogation que s'articulera mon propos : quelle politique familiale pour quelle famille et avec quels moyens ?

La famille a beaucoup évolué depuis vingt ou trente ans : aujourd'hui, 30 p. 100 des enfants naissent hors mariage et 30 p. 100 des enfants vivent au sein d'une famille dite « recomposée ». Par ailleurs, les femmes représentent désormais 44 p. 100 de la population active et 80 p. 100 des femmes âgées de vingt-cinq à trente ans travaillent.

Il n'est pas question de déplorer cette évolution, bien entendu, mais elle pose d'autant plus de problèmes pour la politique familiale que l'âge moyen des femmes à la naissance de leur premier enfant – 28,3 ans en 1990 – s'accroît et se situe dans cette tranche d'âge où le taux d'activité est très élevé.

De plus, on ne peut que constater le déclin du nombre des mariages. Ce nombre est passé, entre 1973 et 1991, de 400 000 à 280 000, tandis que croissait parallèlement le nombre des divorces ; il y aurait actuellement 32 divorces pour 100 mariages.

Quant à l'indice de fécondité, il serait estimé, pour 1993, à 1,65, alors que le niveau de 2,1, qui garantit, dans un pays comme le nôtre, le renouvellement des générations, n'est plus atteint depuis 1974.

Une politique familiale pragmatique et efficace ne peut pas ne pas tenir compte de l'ensemble de ces paramètres. Elle doit avant tout permettre la convergence entre le nombre souhaitée d'enfants, compris, depuis 1978, entre 2,4 et 2,5, en moyenne, et l'indice de fécondité réellement constaté.

Pour cela, il apparaît nécessaire de créer un environnement favorable à la famille.

Dans cette perspective, il conviendrait de donner un rôle accru au mouvement familial, dont la présence devrait être renforcée au sein des conseils qui ont la responsabilité des structures éducatives, des régimes sociaux ou des médias, et même au sein du Conseil supérieur de l'audiovisuel.

De plus, il apparaît essentiel de mettre en œuvre une réforme de la fiscalité qui rendrait celle-ci plus neutre à l'égard des différentes situations matrimoniales, et même, en définitive, qui favoriserait la famille.

Certes, le Gouvernement commence à mettre en œuvre une fiscalité plus favorable aux familles par la revalorisation et la modification du plafonnement des effets du quotient familial et par la simplification du nombre des tranches de l'impôt sur le revenu. La commission des affaires sociales souhaite qu'il aille plus loin, afin de supprimer toute disposition qui aboutirait à pénaliser le mariage.

Il apparaît également nécessaire d'améliorer les droits en matière d'assurance vieillesse des personnes qui souhaitent se consacrer à l'éducation de leurs enfants en occupant, par exemple, un emploi à temps partiel. En effet, compte tenu de l'incertitude des temps, le libre choix entre vie professionnelle et vie familiale ou le fait de chercher à concilier l'une et l'autre ne sont réellement possibles que si, en parallèle, l'accès à une retraite peut être garanti.

A côté de ces mesures globales pour développer un environnement plus favorable à la famille, il faut considérer également les moyens plus directement affectés à la politique familiale elle-même.

A cet égard, sur le strict plan budgétaire, je dois rappeler que la contribution de l'Etat est modeste. A côté du financement de l'Institut de l'enfance et de la famille, il intervient surtout dans le cadre des programmes d'action sociale visés au chapitre 47-21.

Si la comparaison est parfois malaisée par rapport à l'an passé, du fait du changement de nomenclatures, on constate globalement un accroissement des actions déconcentrées, qui permettent une meilleure prise en compte, sur le terrain, des besoins réels des populations, ainsi qu'un accroissement non négligeable des dépenses d'action sociale en faveur des familles *stricto sensu*, puisque ces crédits passent de 296 millions de francs à 354 millions de francs en un an, soit une augmentation de 19,6 p. 100.

A ces crédits s'ajoute la majoration exceptionnelle de rentrée scolaire, qui a été décidée par le Gouvernement en juillet dernier afin d'aider les familles les plus modestes à supporter les surcoûts de la rentrée scolaire. Cette majoration porte l'allocation de 403 francs à 1 500 francs et représente pour l'Etat un effort financier important : de plus de 5 milliards de francs. Il faut rappeler que cette allocation est perçue par 60 p. 100 des

familles de deux enfants et plus. Ainsi, cette majoration a pu bénéficier à près de 3 millions de familles, pour 5 500 000 enfants.

Toutefois, l'essentiel des moyens de la politique familiale est fourni par la caisse nationale d'allocations familiales, qui a versé environ 132 milliards de francs de prestations familiales en 1992. Ce rôle, elle doit continuer à l'assumer, quel que soit le mode de financement des prestations.

En effet, la loi du 27 juillet 1993 a commencé à mettre en œuvre, pour les bas salaires, la progressive prise en charge par le budget de l'Etat des cotisations d'allocations familiales, conformément aux orientations définies par M. le Premier ministre. Ce transfert, qui devrait, à terme, coûter 150 milliards de francs au budget de l'Etat, a soulevé - vous le savez aussi bien que moi, madame le ministre d'Etat - l'inquiétude du mouvement familial, qui voit une garantie dans le lien existant entre les moyens de la politique familiale et l'évolution des salaires et qui craint la disparition du paritarisme tel qu'il existe pour la gestion des caisses.

Vous avez déclaré, madame le ministre d'Etat, que ce changement ne remettrait nullement en cause ce mode de gestion par les partenaires sociaux, ce que la commission des affaires sociales approuve tout à fait. Mais qu'il me soit également permis de souligner le rôle essentiel du mouvement familial dans cette gestion.

Concernant le financement, tant M. le Premier ministre que vous-même, madame le ministre d'Etat - et tel est bien le sens de la loi du 27 juillet 1993 - avez précisé que les ressources de la CNAF seront désormais complétées par des versements de l'Etat correspondant au coût des exonérations opérées. Cette confirmation est heureuse et, pour ma part, j'ai tout à fait confiance dans la parole de ce gouvernement.

Toutefois, le principe de l'annualité budgétaire, qui permet, certes, le contrôle du Parlement - comment pourrions-nous nous en plaindre ? - peut rendre également vulnérables aux difficultés de la conjoncture certaines dépenses essentielles à l'avenir de la nation. Aussi peut-on s'interroger pour le futur. D'autres gouvernements tiendront-ils ces engagements ? A cet égard, l'institution d'un budget annexe paraîtrait de nature à offrir quelques garanties supplémentaires. L'examen annuel de celui-ci pourrait donner lieu à un grand débat sur la politique familiale et la situation démographique de la France.

L'an passé, la commission des affaires sociales s'était élevée vigoureusement contre le détournement des excédents de la branche famille. Or, cette année, pour la première fois depuis longtemps, celle-ci sera tout juste équilibrée, voire déficitaire, du fait de l'aggravation de la situation économique.

Pour 1994, les prévisions sont encore plus sombres, puisque, d'un déficit estimé à 333 millions de francs par le rapport des comptes de la sécurité sociale paru en juin 1993, on risque d'atteindre une impasse de 3 milliards à 5 milliards de francs, ce qui est donc extrêmement inquiétant pour le financement à court terme de la politique familiale. Il n'en reste pas moins que, pour un certain nombre d'années encore - en fait, tant que la budgétisation ne sera pas réellement effective - le principe de la séparation des branches restera posé.

La CNAF verse actuellement vingt-trois types de prestations, dont treize spécifiquement familiales. Le consensus est général pour trouver ce chiffre trop élevé. Ces prestations devraient être simplifiées et réformées.

A cet égard, l'allocation parentale de libre choix, concept qui figure dans le programme de la majorité et qui est développé dans le cadre du rapport demandé par le Premier ministre, serait d'un coût élevé, de l'ordre de 60 milliards de francs, charge qui semble difficile à assumer dans la conjoncture actuelle. Toutefois, elle doit rester un objectif prioritaire.

D'une manière générale, la commission souhaite que soit apprécié d'une façon plus réaliste le coût de l'enfant, lequel évolue, bien évidemment, avec l'âge de ce dernier. A cet égard - je crois, madame le ministre d'Etat, que vous en êtes d'accord - un effort particulier doit être porté en faveur du dernier enfant, ainsi que des familles comprenant de grands enfants adolescents ou jeunes adultes.

Il y a d'ailleurs un certain paradoxe dans le fait que ce soit au moment précis où l'enfant coûte le plus cher, entre vingt et vingt-cinq ans, que la société n'octroie plus rien aux familles. En effet, les allocations familiales peuvent être versées jusqu'à l'âge de vingt ans, alors que l'accès au RMI, sauf exception, ne peut avoir lieu qu'à partir de vingt-cinq ans. Il y a cinq années de « vide », pendant lesquelles la famille doit supporter l'intégralité des dépenses, ce qui évidemment pose des problèmes dans la conjoncture actuelle.

La commission profite de l'occasion pour faire état de son souhait de voir mener une réflexion afin que les familles nombreuses - je le dis chaque année - soient moins pénalisées dans le calcul des ressources pour l'attribution du RMI. De même, elle suggère que soit créée une ligne budgétaire destinée à subventionner les associations venant en aide aux femmes qui se trouvent dans une situation de détresse économique.

Les années passées, de nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer la dégradation du pouvoir d'achat des prestations familiales. Celles-ci ont été revalorisées de 2 p. 100 au 1^{er} janvier 1993. Cette augmentation était la résultante de deux taux égaux de 1 p. 100, l'un octroyé pour compenser les pertes de pouvoir d'achat des années antérieures, ce qui semblait très optimiste, et l'autre destiné à couvrir l'année 1993. Aucun ajustement n'étant intervenu au 1^{er} juillet 1993, on peut se demander si la revalorisation faite en janvier sera suffisante pour préserver le pouvoir d'achat des prestations familiales cette année. Mais vous avez annoncé ce matin, madame le ministre d'Etat, qu'une revalorisation de 2 p. 100 interviendrait au 1^{er} janvier 1994, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir.

Il faut également mentionner que n'ont pas été revalorisées au 1^{er} juillet 1993 les allocations de logement, ce qui n'est pas sans poser des problèmes à de nombreuses familles. Or, comme vous l'avez vous-même souligné lors de votre audition par la commission des affaires sociales, l'accès au logement est un aspect crucial de la politique familiale.

Par ailleurs - c'est un autre problème auquel vous vous êtes intéressée particulièrement - la situation des veuves, qui est encore très hétérogène selon les régimes et globalement peu favorable, doit être améliorée. Vous avez formulé un certain nombre de propositions à cet effet lors de leur congrès.

En décembre 1992, lors de la discussion du DMOS, la commission avait déposé un amendement qui visait à permettre à des personnes disposant de faibles pensions de réversion ou de rentes de bénéficier de la bonification de 10 p. 100 pour enfants à charge. Le Gouvernement d'alors l'avait repoussé du fait de son coût trop élevé, soit 5 milliards de francs. Je vous demande donc, madame le

ministre d'Etat, que soit engagée une étude sur les conséquences financières d'une telle mesure, le chiffre avancé, selon moi, ayant été surévalué.

Il ne faut toutefois pas oublier le rôle des collectivités territoriales, particulièrement des communes. Celles-ci peuvent agir par le biais de la taxe d'habitation, par des majorations d'abattements, même si cette faculté, on ne le dit pas assez souvent, est encore peu utilisée. A cet égard, je ne peux omettre de souligner que Paris utilise largement cette faculté.

En outre, les communes peuvent agir en matière d'accueil à la petite enfance, notamment par le biais des contrats enfance signés avec les caisses d'allocations familiales, qui connaissent un grand succès. Ainsi, au 31 décembre 1992, 1 200 contrats avaient été signés. Les communes signataires regroupent environ le tiers des enfants de moins de six ans et la moitié des villes de plus de 20 000 habitants disposent de ce type de contrat.

Toutefois, il ne faut pas oublier que ces équipements ont un coût important, ce qui implique d'en faciliter l'accès aux familles les plus modestes. Je me permets d'insister sur le fait que les communes ont toute latitude pour moduler les participations des familles au-delà des barèmes des caisses d'allocations familiales ; bien souvent, leurs responsables l'ignorent.

Les contraintes de notre règlement m'obligent à être bref. Aussi, pour toutes les autres remarques de la commission, vous renverrai-je, mes chers collègues, à mon rapport écrit, et je terminerai, en vous proposant, au nom de la commission des affaires sociales, d'émettre un vote favorable sur les crédits qui nous sont soumis. Ce vote doit constituer pour le Gouvernement une incitation à tenir compte des propositions du Sénat dans l'élaboration de la loi-cadre sur la famille et à doter ainsi notre pays de la politique familiale dont il a un très grand besoin. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

M. le président. La parole est à M. Vasselle, rapporteur par avis.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales pour la politique en faveur des personnes âgées. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, la France, comme les autres pays industrialisés, est confrontée au vieillissement de sa population et doit en tirer les conséquences sur le plan de sa politique en faveur des personnes âgées.

Au regard des différents aspects de la politique menée en faveur des personnes âgées, les crédits alloués par l'Etat apparaissent sinon marginaux du moins relativement faibles. Il s'agit d'un domaine où les compétences sont partagées et dans lequel l'action de l'Etat se manifeste bien plus dans les responsabilités qu'il assume ou n'assume pas. A cet égard, l'année 1993 a vu le vote de la loi sur les retraites, dont j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur devant la Haute Assemblée, après des années d'immobilisme de la part des gouvernements précédents.

Par ailleurs, la politique en faveur des personnes âgées doit également être appréciée au regard de l'action menée par les autres intervenants et au regard des nouveaux défis que pose le vieillissement de la population à notre société.

Les crédits sur lesquels nous sommes amenés à nous prononcer sont relativement faibles comparés à l'importante réforme des retraites qui est intervenue cette année.

Les principaux crédits relatifs aux personnes âgées ont trait, d'une part, à l'action sociale et à la formation de personnels en matière d'aide à domicile, d'autre part, aux subventions d'investissement pour la transformation des hospices et autres établissements.

Concernant ce chapitre, les crédits de paiement s'élèvent à 399 millions de francs, contre 475,6 millions de francs en 1993, tandis que les autorisations de programme s'élèvent à 485 millions de francs, contre 517 millions de francs en 1993. Toutefois, cette baisse est à relativiser du fait des annulations de crédits qui ont eu lieu ces trois dernières années.

Vous avez d'ailleurs confirmé, madame le ministre d'Etat, la volonté du Gouvernement d'achever le programme d'humanisation des hospices en trois ans, grâce à des crédits s'élevant à 1,7 milliard de francs. La commission approuve tout à fait cette volonté, espérant seulement que les crédits seront suffisants.

Permettez-moi, madame le ministre d'Etat, de souligner le fait que le programme s'étalera sur trois ans. Or, le contrat de plan, pour ce qui le concerne, a une durée de cinq ans ; il restera donc deux années. Je serais intéressé, ainsi que mes collègues, je suppose, de connaître les intentions du Gouvernement en ce qui concerne les deux dernières années du plan. Je vous saurais gré de nous donner quelques informations à ce sujet.

Concernant l'action sociale, l'évolution des crédits semble peu aisée à déterminer, en raison de la modification de la nomenclature. En effet, l'article 40 du chapitre 47-21 relatif aux actions sociales nationales en faveur des personnes âgées, qui connaît une baisse nette de plus de 10,5 millions de francs, est désormais accompagné d'un article 80 relatif aux actions déconcentrées ; cet article est abondé d'une manière plus substantielle, avec 132,5 millions de francs, mais y sont mêlés les crédits destinés aux personnes âgées et ceux qui sont affectés aux personnes handicapées.

Si l'on peut comprendre le bien-fondé des actions de déconcentration qui rapprochent les moyens des besoins réels, le contenu du dispositif en est obscurci. Enfin, il ne semble pas pertinent de mélanger les crédits destinés aux personnes âgées et ceux qui sont affectés aux personnes handicapées.

A propos des crédits consacrés à la formation des intervenants de l'aide à domicile, dans le cadre du CAFAD - certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile la commission déplore leur stabilité - ils se situent à environ 16,4 millions de francs dans la mesure où le contenu de cette formation est en train d'être amélioré.

Toutefois, l'action de l'Etat apparaît bien plus dans sa dimension législative et réglementaire. A cet égard, l'année 1993 a vu la mise en œuvre de la réforme des retraites indispensable et courageuse.

Vous me permettrez de ne pas revenir sur ce dispositif que nous connaissons bien puisque nous en avons largement débattu au cours d'une session précédente.

En outre, dans la loi du 22 juillet 1993, il est prévu que, si le montant des recettes est inférieur à celui des dépenses, le Gouvernement doit soumettre au Parlement les dispositions nécessaires pour assurer l'équilibre financier du fonds de vieillesse.

En fait, cette exigence d'équilibre pourrait conduire à un ajustement à la baisse des dépenses du fonds, dans la mesure où les recettes seront vraisemblablement moins élevées que prévu.

En effet, comme le fonds doit mener à bien sa mission de remboursement de la dette du régime général, soit, pour 1994, un montant de 6,8 milliards de francs, la seule variable d'ajustement réside dans le taux et l'assiette des cotisations prises en charge pendant les périodes de service national et de chômage.

Aussi, alors que, dans un premier temps, le projet de décret, prévoyait, semble-t-il, une assiette de 80 p. 100 du SMIC, ce qui devait faire économiser à la Caisse nationale d'assurance vieillesse environ 28 milliards de francs en 1994, l'assiette véritablement retenue ne serait plus que de 60 p. 100 du SMIC. L'économie réalisée par la CNAV ne serait donc plus que de 20,8 milliards de francs. Au lieu de s'élever à un milliard de francs selon les prévisions établies en juin 1993, le déficit de la CNAV pour 1994 serait donc plus important. Il est à craindre qu'il atteigne 7 milliards à 9 milliards de francs. Dans ce cas, l'équilibre du fonds sera assuré, certes, mais pas celui de la CNAV.

La loi du 22 juillet 1993 avait également pour ambition de fixer un mode de revalorisation des pensions stables pour cinq ans et de donner aussi aux pensionnés une garantie concrète du maintien de leur pouvoir d'achat, principe que la commission approuve tout à fait puisqu'elle avait déposé un amendement dans ce sens. Il semble toutefois que le principe de la parité stricte entre les pensions et les prix rencontre quelques problèmes d'application, sans doute transitoires.

Tout d'abord, il existe une incertitude quant à la date du premier ajustement, qui doit intervenir si l'évolution constatée des prix à la consommation est différente de celle qui était initialement prévue.

Par ailleurs, le dispositif très complexe d'indexation élaboré par la loi et le décret subséquent risque d'entraîner un effet pervers. Que faire si les prix constatés sont inférieurs aux prix prévisionnels ? Il semble impensable que l'on puisse, en quelque sorte, opérer un ajustement à la baisse sur les pensions des retraités ! Or il semble bien que cela pourrait se produire si on appliquait l'ajustement dès cette année. A cet égard, madame le ministre d'Etat, pouvez-vous nous indiquer à quoi correspondent les 2 p. 100 de revalorisation qui doivent intervenir au 1^{er} janvier 1994.

Si le souci de préserver le pouvoir d'achat des retraités existe bien, la commission craint que, concrètement, il ne soit pas très bien perçu par les intéressés eux-mêmes, surtout par les plus âgés d'entre eux, eu égard à la complexité du mécanisme.

L'autre volet de la réforme des retraites est d'ordre réglementaire. Le décret du 27 août 1993 allonge progressivement la durée exigée de cotisation et le nombre de « meilleures années » comptant pour le calcul de cette retraite.

Il faut toutefois noter que, si l'ensemble combiné des quatre mesures précitées contribuera à atténuer considérablement les besoins de financement du système des retraites, les effets à court terme risquent d'être faibles : ils consisteront en une économie de 100 millions de francs en 1994 et de 700 millions de francs en 1995, ce qui est peu, madame le ministre d'Etat, au regard du déficit global, qui a été estimé à environ 40 milliards de francs pour la branche vieillesse.

La politique menée en faveur des personnes âgées doit également être appréciée au regard des autres intervenants - je disais tout à l'heure que nous étions dans un domaine de compétence partagée ; elle doit également tenir compte des nouveaux défis que pose à notre société le vieillissement de la population.

En effet, il ne faut pas oublier à cet égard le rôle fondamental que jouent - vous l'avez souligné, madame le ministre d'Etat - les conseils généraux ainsi que la sécurité sociale dans la mise en œuvre de la politique en faveur des personnes âgées et dans la prise en charge de celle-ci.

Le maintien à domicile des personnes âgées revêt d'ailleurs de multiples aspects.

On peut, à cet égard, mentionner le remarquable développement, depuis 1992, des services de soins infirmiers à domicile - SSIAD - qui sont passés à une capacité d'accueil de 42 500 places, ainsi que la croissance de l'aide ménagère, dont le nombre de bénéficiaires, qui était de 390 000 personnes en 1982 atteint le chiffre de 600 000 aujourd'hui.

En ce qui concerne la prestation de garde à domicile créée en 1992 par la CNAV pour permettre à la personne âgée de faire face à une situation lourde, elle connaît certaines difficultés de nature financière dans sa mise en œuvre. Il semble nécessaire d'instaurer une complémentarité entre elle et le système de l'aide ménagère.

Depuis dix ans, diverses mesures favorisant l'emploi à domicile ont été adoptées. Faut-il rappeler l'existence du dispositif du chèque-service figurant à l'article 4 de la loi quinquennale ?

Je voudrais souligner, comme l'a fait le rapporteur de la commission des finances, M. Oudin, la dérive de l'allocation compensatrice, qui est maintenant bien connue et qui a été maintes fois dénoncée. Je n'y reviendrai pas dans le détail et je vous renvoie à mon rapport écrit. Je précise simplement que j'adhère totalement à l'analyse de M. Oudin. La pertinence de ses suggestions devrait, selon moi, retenir votre attention, madame le ministre d'Etat, afin que, rapidement, des mesures soient prises sur ce point.

En ce qui concerne l'accueil en établissement, si, à l'échelon national, le nombre de places peut apparaître satisfaisant, de profondes disparités géographiques existent, qui induisent, ici et là, des listes d'attente.

Il est à noter que les personnes âgées, quel que soit le type de structure, y entrent de plus en plus tardivement : 75 ans en moyenne en 1975 contre 84 ans maintenant. De nombreux logements-foyers, qui accueillaient au départ des gens valides, hébergent, compte tenu du vieillissement de leurs pensionnaires, des personnes de plus en plus dépendantes. La commission des affaires sociales, sur une proposition que je lui ai faite et qu'elle a approuvée, vous suggère, madame le ministre, de réfléchir à des mesures visant à favoriser la médicalisation partielle de ces établissements, ce qui supposerait que des dispositions réglementaires soient prises dans ce sens.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Très bien !

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis. En ce qui concerne la dépendance - vous avez rappelé les intentions du Gouvernement à son égard - la commission a beaucoup œuvré et, madame le ministre d'Etat, vous nous avez permis au cours d'un débat, le 11 mai dernier, de dire notre sentiment sur ce sujet. Nous espérons, à cet égard, que seront retenues, au cours de l'élaboration de la loi sur la dépendance, les suggestions faites par l'ensemble du Sénat dans ce débat et dans la proposition de loi. Madame le ministre d'Etat, j'ai noté avec satisfaction que ce texte sera déposé en première lecture sur le bureau du Sénat, en janvier prochain.

En ce qui concerne les fonds de pension, une mission préparatoire a été confiée, par M. le Premier ministre, au ministre de l'économie, en liaison avec le ministre du

budget et vous-même, madame le ministre d'Etat. Elle devrait donner lieu à un rapport afin que puisse être élaboré un projet de loi discuté au Parlement dès la session de printemps de 1994.

A cet égard, la commission doit rappeler que le Sénat a déjà réfléchi à ce thème puisque notre collègue M. Philippe Marini et que plusieurs autres sénateurs de la majorité ont déposé, dès le printemps dernier, une proposition de loi sur ce sujet.

Sans prendre parti pour telle ou telle formule, la commission souhaite attirer l'attention du Sénat et celle de Mme le ministre d'Etat sur un point : il ne faudrait pas que la création de fonds de pension ait pour conséquence de faire baisser ou stagner le salaire direct versé aux salariés puisque cette baisse ou cette stagnation aurait pour résultat de peser sur le montant des cotisations qui servent au financement du régime général, et donc d'accroître les difficultés financières de notre système de protection sociale, difficultés que, précisément, les mesures courageuses prises par le Gouvernement avaient pour but de réduire, et nous nous en félicitons.

Afin de ne pas prolonger le suspense plus longtemps, je vous indiquerai que la commission a émis un avis favorable à propos de l'adoption des crédits du budget des affaires sociales pour les personnes âgées. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants.*)

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

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, pour la politique en faveur des handicapés. Tout d'abord, je voudrais m'associer pleinement aux propos que M. Chérioux vient de tenir sur la famille, un acte de foi si nécessaire ; en effet, combien d'enfants naissent en pleine santé et deviennent handicapés parce qu'ils manquent d'amour ?

Permettez-moi, madame le ministre d'Etat, de m'adresser aux personnes qui ont un « handicap » dans notre pays, pour lesquelles ce budget est en discussion en cet instant.

Rapporteur de ce budget, je mesure l'importance de la mission que m'a confiée la commission. Tout en demandant à celles et à ceux que je n'ai pas eu le temps d'écouter, mais j'ai étudié les lettres qu'ils m'ont adressées, de bien vouloir me pardonner, je dirai que j'ai beaucoup appris au cours des auditions auxquelles nous avons procédé et qui sont mentionnées à la dernière page de mon rapport écrit.

J'ai essayé de comprendre les problèmes posés par le handicap, dans l'environnement économique difficile qui est le nôtre. J'ai souhaité que mon information soit la plus complète possible. A cet égard, je déplore que le rapport de la Cour des comptes sur la politique sociale en faveur des handicapés adultes ait été, une fois de plus, communiqué à la presse bien avant d'être porté à la connaissance des parlementaires, et en particulier des rapporteurs.

Le budget de la politique en faveur des personnes handicapées s'élève, en loi de finances initiale, à 28,2 milliards de francs, contre 26,7 milliards de francs l'an passé, soit une augmentation de 1,5 milliard de francs ou de 5,6 p. 100.

Il est la synthèse des actions de trois départements ministériels : le ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, le ministère du travail, de l'emploi et de la

formation professionnelle et le ministère de l'agriculture et de la pêche pour les crédits destinés à l'allocation aux adultes handicapés dans ce secteur.

Il s'articule autour de deux objectifs. Il s'agit, d'une part, de rendre plus accueillante la société aux handicapés – c'est le volet de l'insertion sociale. Il s'agit, d'autre part, de favoriser l'accès des handicapés à un travail en fonction de leurs possibilités – c'est le volet de l'insertion professionnelle. Autour de ces deux volets se sont inscrites les réflexions de la commission.

En ce qui concerne l'insertion sociale, et plus particulièrement les prestations, l'action du Gouvernement s'oriente vers un double objectif : rendre l'accès aux prestations plus aisé et les recentrer sur la population handicapée et ses besoins propres.

On aborde là le problème de l'allocation compensatrice, qui est désormais attribuée, en moyenne, cela a été dit, dans deux cas sur trois, à des personnes âgées, alors qu'elle était, au départ, conçue pour les handicapés. J'y reviens plus longuement dans mon rapport écrit.

Le détournement de cette prestation ne pourra trouver sa solution que dans l'institution, cela a été dit aussi, d'une allocation dépendance que vous nous avez promise, madame le ministre d'Etat, pour le printemps. Je tiens à dire tout de suite que nous devons être vigilants quant à l'importance des sommes qui seront nécessaires et à la répartition des dépenses.

Cela soulagera les COTOREP, dont le manque de moyens reste patent. La COTOREP de Paris n'est même pas encore informatisée !

A cet égard, l'accroissement des crédits destinés à l'équipement des COTOREP, annoncé par vous-même, madame le ministre d'Etat, soit un million de francs, risque d'apparaître bien insuffisant !

J'en viens à l'AAH, l'allocation aux adultes handicapés. Les crédits qui la concernent s'élèveront, en 1994, à 18,7 milliards de francs, soit une hausse de 1,29 milliard de francs par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 ou de 7,4 p. 100, ce qui est tout à fait considérable. Ce montant se répartit ainsi : 597 millions de francs au titre de l'AAH du ministère de l'agriculture et de la pêche, en baisse de 11 millions de francs, et 18 121 millions de francs au titre des affaires sociales, en forte croissance de 1 300 millions de francs.

A ce propos, la commission, même si elle tient compte de la difficulté de la conjoncture, s'interroge sur la pertinence de l'alignement de l'AAH sur le minimum vieillesse, alors que handicapés et personnes âgées n'ont pas les mêmes besoins.

Enfin, la commission souhaite évoquer le problème que pose l'article 52 du projet de loi de finances, qui n'est certes pas un article rattaché au budget du ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, mais qui modifie, au détour de la loi de finances, les conditions d'attribution de l'AAH au titre de l'article 35, alinéa 2, de la loi du 30 juin 1975, en exigeant un taux minimal d'incapacité fixé par décret – on évoque dès à présent le taux de 50 p. 100.

Une telle mesure va tout à fait à l'encontre de l'esprit du texte de 1975, que vous avez défendu à l'époque, madame le ministre d'Etat, et qui était extrêmement pragmatique. Aux yeux de la commission, cette disposition est très contestable à la fois sur le plan moral et sur le plan juridique. De surcroît, elle crée un transfert de charges de l'Etat vers les départements, sur lequel je m'exprimerai davantage lors de la discussion des crédits figurant au titre IV.

En effet, si des abus ont été constatés, ne faudrait-il pas simplement donner aux COTOREP des directives claires, ainsi que, enfin, les moyens pour qu'elles fonctionnent efficacement ? L'entrée en vigueur, à partir du 1^{er} décembre 1993, du nouveau barème d'évaluation de l'invalidité participe de cette amélioration du fonctionnement. Grâce à cet instrument, les COTOREP pourront harmoniser leur jurisprudence. Laissons-le donc se mettre en place et si, après quelques années, les dysfonctionnements persistent, il sera temps de prendre des mesures.

Enfin, la commission se félicite, mes chers collègues, de l'inscription dans la loi – celle-ci est, en effet, incluse dans le projet de loi relatif à la santé publique et à la protection sociale – du complément autonomie, dont le fondement sur la base d'un simple arrêté était insuffisant.

En ce qui concerne les établissements d'accueil pour les enfants et adolescents, la mise en œuvre de l'amendement Creton et les premiers résultats de la rénovation des « annexes XXIV » témoignent d'effets pervers ou de difficultés sur le terrain.

Pour les adultes, la commission constate que, malgré l'annonce de l'achèvement du plan MAS – maison d'accueil spécialisée – les besoins sont loin d'être satisfaits.

Les établissements concernés souffrent aussi d'un certain flou dans leurs missions. Aujourd'hui, l'orientation vers telle ou telle structure, qu'il s'agisse d'une maison d'accueil spécialisée ou d'un foyer de vie ou d'un foyer à double tarification, dépend plus de l'existence d'une place disponible que de la réelle prise en compte des besoins de la personne handicapée.

Leurs missions devraient donc être clarifiées, de même que leurs modalités de financement. En effet, interviennent, dans ce domaine, l'Etat, la CNAM et le conseil général, à des degrés divers, selon le type de structures. Une plus grande clarté est donc nécessaire, afin que chacun assume ses responsabilités dans le strict respect des lois de décentralisation.

Par ailleurs, ces structures ne répondent pas à tous les types de besoins. Certains handicapés ne le sont pas assez pour vivre dans une maison d'accueil spécialisée créée pour les handicaps très lourds, alors qu'ils le sont trop pour accéder à un emploi protégé. Il faudrait donc envisager un type de structure intermédiaire entre MAS et CAT pour répondre à ce type de besoins qui est loin d'être marginal. Il faut également prendre en compte l'accroissement du nombre des personnes handicapées vieillissantes, ainsi que cela a déjà été dit.

Enfin, le faible succès de la loi de 1989 sur le placement à titre onéreux de personnes handicapées ou âgées oblige à repenser ce mode d'hébergement. A cet égard, ce que dit la Cour des comptes n'est pas tout à fait exact. La loi est bien appliquée puisque, au 30 avril 1992, près de 4 500 personnes avaient choisi ce type d'hébergement. Toutefois, elle semble l'être dans de mauvaises conditions.

Je terminerai par l'insertion professionnelle. Des efforts en faveur du travail protégé ne compensent pas les difficultés d'insertion en milieu ordinaire dues, en partie, à la conjoncture économique défavorable.

S'agissant du travail protégé, la commission se félicite que le principe de la poursuite de plans pluriannuels de places soit envisagé, puisque les plans initiaux doivent s'achever à la fin de 1993. Ainsi, en 1994, 2 000 places en CAT et 500 places en ateliers protégés, dont j'ai demandé la répartition par département à M. le ministre du travail, seront créées. Toutefois, là encore, les besoins sont loin d'être satisfaits. De plus, la commission souhaite

souligner les difficultés financières que connaissent actuellement nombre de CAT et d'ateliers protégés, difficultés que vous connaissez bien.

En ce qui concerne l'insertion en milieu ordinaire de travail, l'application de la loi du 10 juillet 1987 marque le pas malgré une montée en charge certaine des actions de l'AGEFIPH, l'Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés. Le taux d'emploi, qui devait être de 6 p. 100 à partir de 1991, n'a été en 1992, que de 3,76 p. 100 en entreprise, soit tout juste supérieur de 0,04 p. 100 par rapport à l'année précédente. La situation est encore plus défavorable dans la fonction publique puisque le taux a régressé, passant de 3,38 p. 100 en 1990 à 3,20 p. 100 en 1991.

Par ailleurs, il faut souligner l'effort budgétaire en faveur des EPSR, les équipes de préparation et de suite du reclassement. En effet, cinq d'entre elles pourront voir le jour en 1994 grâce à des crédits qui augmentent de 11,8 p. 100 et qui s'élèvent à près de 56 millions de francs.

Compte tenu de ce qui vient d'être exposé, notamment eu égard à l'effort budgétaire accompli pour les prestations, les programmes de création de places en CAT et ateliers protégés et les EPSR, la commission vous propose, mes chers collègues, d'adopter les crédits en faveur des personnes handicapées, en cette journée européenne qui leur est consacrée. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, trop de parlementaires et trop de journalistes ont l'habitude de dire ou d'écrire que la discussion budgétaire est un rite inutile. Mais, comme l'a dit très justement M. le rapporteur spécial, la discussion du projet de budget des affaires sociales, de la santé et de la ville est l'une des rares occasions qui soit donnée au Parlement de débattre de l'ensemble de la politique sociale de notre pays. Comme chacun sait que le budget social de la nation est très supérieur au budget lui-même, il n'est pas inutile d'y consacrer quelque temps !

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Sûrement !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. C'est pourquoi, madame le ministre d'Etat, la commission des affaires sociales a choisi la méthode du scanner, qui consiste à examiner de manière précise chacun des aspects de votre projet de budget, d'où le nombre des rapporteurs pour avis.

Je limiterai donc mon propos au seul examen du financement de notre système de protection sociale et ferai à cet égard deux observations.

Ma première observation est la suivante : madame le ministre d'Etat, le gouvernement auquel vous appartenez a engagé de manière courageuse une réforme destinée à la fois à tenter de rétablir les équilibres financiers de notre protection sociale et à mieux assurer, à moyen et à long terme, les conditions de son financement. La majorité de la Haute Assemblée vous soutient dans cette action.

Je formulerai cependant trois remarques.

Premièrement, les difficultés financières de notre protection sociale ont plutôt tendance à s'aggraver.

A l'occasion de la réunion de printemps de la commission des comptes de la sécurité sociale, le Gouvernement pronostiquait, pour 1994, compte tenu des mesures prises, un déficit de 17 à 18 milliards de francs.

La commission des comptes, qui va se réunir le 14 décembre prochain – un peu tard, vous l'avouerez, madame le ministre d'Etat ! – devra examiner des perspectives revues, qui seront certainement un peu plus tristes. Le besoin de financement se situera sans doute à la hauteur de l'équivalent d'un point de contribution sociale généralisée.

La dégradation des recettes, du fait du chômage, le déficit structurel du régime d'assurance vieillesse et les perspectives difficiles que présente, malgré la politique engagée de maîtrise des dépenses, l'évolution financière de la situation de l'assurance maladie sont, pour l'essentiel, comptables de cette probable aggravation.

Deuxièmement, le Gouvernement, après avoir tiré les conséquences de la situation financière critique qui lui avait été léguée par ses prédécesseurs, a choisi de répondre aux difficultés financières de la sécurité sociale en s'attaquant en même temps à la réforme de son financement et à l'amélioration des conditions propices à la création d'emplois.

Ce choix, engagé dès le printemps dernier et confirmé par la loi quinquennale, est clair : il s'agit d'alléger le coût salarial pour les rémunérations les plus basses et les emplois non qualifiés.

Toutes les études, aussi bien celles de l'OCDE que le rapport de M. Malinvaud, montrent que, dans notre pays, si le coût salarial global est plutôt plus faible qu'en Allemagne et comparable à celui des autres pays de l'OCDE, le coût des salaires les moins élevés et le travail peu qualifié sont nettement plus chers que ceux de l'ensemble de nos partenaires.

C'est pour tenir compte de ces constats et de ces analyses que le Gouvernement s'est engagé dans la budgétisation du financement de notre politique familiale, en commençant par l'allègement des charges pesant sur les salaires les moins élevés.

J'approuve totalement ce choix, et je veux croire que l'effort supplémentaire fait par le Gouvernement, à la demande du Sénat, en faveur des entreprises nouvelles – elles bénéficieront en effet immédiatement du maximum de déduction, des cotisations d'allocations familiales – permettra d'accentuer encore, en terme d'emplois, les effets d'une telle démarche.

M. le Premier ministre a indiqué depuis lors devant le Sénat, à l'occasion de l'ouverture du débat budgétaire, qu'il souhaitait alléger également les charges patronales destinées au financement de l'assurance maladie et inscrire cet allègement dans une perspective quinquennale.

Voilà une mesure très importante. Elle s'appliquera, c'est clair, aux bas salaires et au travail peu qualifié. Comme les statistiques du chômage, notamment celles du mois d'octobre, démontrent que ce sont les jeunes qui subissent, chaque jour, un peu plus que les autres, les effets de la crise, il faut que la réduction des cotisations d'assurance maladie profite d'abord aux jeunes âgés de moins de vingt-six ans, qui reçoivent les salaires les moins élevés. C'est pourquoi cet allègement ciblé en faveur des jeunes doit être, à mon avis, l'élément essentiel de la politique dans laquelle le Gouvernement semble s'engager.

Troisièmement, cette modification de notre système de financement, notamment l'allègement en faveur des jeunes, que nous souhaitons, montre bien qu'il nous faudra envisager, dans le courant de l'année 1994, d'en appeler de nouveau à la solidarité nationale.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis Eh oui !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. A cet égard, trois solutions sont possibles : tout d'abord, la solution de M. Malinvaud, qui vise à un financement par la taxation du capital dormant ou de l'énergie ; c'est une affaire compliquée, et notre système comporte déjà beaucoup de taxations de l'assiette fiscale ; par ailleurs, la solution du financement par la TVA et, enfin, la solution du financement par l'augmentation de la contribution sociale généralisée.

Je ne vous cacherai pas, madame le ministre d'Etat, que je suis sceptique sur la solution proposée par M. Malinvaud et opposé au relèvement de la TVA, qui, à mon avis, casserait les perspectives de relance à la consommation et pèserait, au bout du compte, sur les entreprises. Par conséquent, en ce qui me concerne, je ne résoudrais à une augmentation de la contribution sociale généralisée.

Il est nécessaire de faire un effort pour encourager l'emploi des jeunes, notamment des moins qualifiés. Il faut en prendre le chemin, et c'est par la contribution sociale généralisée que l'on pourra sans doute trouver les voies de cette solution.

Mais pendant que nous débattons de ces graves sujets, il m'arrive de penser – c'est une mauvaise pensée, madame le ministre d'Etat ! – que le Gouvernement n'exclut pas de financer la protection sociale par l'alourdissement continu de la fiscalité locale.

Vous me permettrez cette « pirouette », madame le ministre d'Etat, pour en venir à ma seconde observation.

Contraint par les difficultés financières majeures auxquelles il se trouve confronté, le gouvernement actuel a emprunté à ses prédécesseurs un certain nombre de manières de faire dont les conséquences ne me paraissent pas heureuses. Je fais allusion là à la surcompensation des régimes de retraite et à ses effets sur les régimes qui la subissent, au premier rang desquels, mes chers collègues, figure la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales.

M. François Collet. Il n'y a plus de réserves !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Dès 1985, les gouvernements qui ont précédé celui auquel vous appartenez, madame le ministre d'Etat, ont mis en place un système de surcompensation pour tenir compte de l'excellent ratio dont bénéficie la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales avec 1,5 million de cotisants pour 400 000 retraités, et de la capacité contributive moyenne des ressortissants des régimes.

La Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales est faussement baptisée, puisqu'elle comporte 53 p. 100 de cotisants venant des collectivités territoriales et 47 p. 100 appartenant à la fonction publique hospitalière.

Les prélèvements opérés sur cette caisse au titre de la surcompensation ont été augmentés de manière considérable au cours des dernières années : de 22 p. 100 en 1991, le taux de recouvrement est passé à 30 p. 100 en 1992 et à 38 p. 100 en 1993. Cela représente, pour 1993, plus de 51 p. 100 du montant des pensions servies aux retraités.

Le régime est parvenu, jusqu'à présent, à surmonter cette difficulté en puisant dans les réserves qu'il avait constituées.

Cependant, si j'en crois les chiffres qui ont été communiqués lundi dernier au comité des finances locales par le président de la caisse, M. Domeizel, le défi-

cit sera de 6,3 milliards de francs en 1994, ramenant ainsi les réserves du régime à 3,1 milliards de francs. Ainsi, à la fin de l'exercice à venir, ce régime qui dispose du meilleur ratio retraités-actifs, sera pratiquement exsangue.

Que se passera-t-il l'année suivante, à taux inchangé, voire à taux inférieur de surcompensation ? Il y aura un déficit ! Il faudra donc relever les cotisations ! Telle la politique mise en œuvre par le sapeur Camembert, un prélèvement supplémentaire pèsera sur les hôpitaux, qui ont pourtant bien besoin de ressources financières, parce que, pour financer d'autres régimes comme le régime des mines, ou celui de la SNCF, on aura complètement épuisé les ressources et les recettes de la Caisse nationale des retraites des agents des collectivités locales.

Cette caisse devra donc prélever cinq points de cotisations supplémentaires – la cotisation patronale est pourtant déjà de 21,3 p. 100, c'est-à-dire plus élevée que le taux supporté par l'ensemble des entreprises privées ! – soit l'équivalent de deux points de fiscalité locale. En ma double qualité de président du comité des finances locales et de président de la commission des affaires sociales, je me refuse à admettre un tel système, qui consistera à démolir ce qui fonctionne pour financer ce qui ne fonctionne pas et qui se traduira par une majoration très forte de la fiscalité locale.

Comme chacun le voit, on choisit de prendre pour bouc émissaire l'ensemble des collectivités territoriales en expliquant que l'augmentation excessive de leur fiscalité est destinée à pallier un certain nombre de gaspillages.

Madame le ministre d'Etat, je crois qu'il faut réagir. Or, comme je sais que vous allez prochainement apposer votre signature sur le décret qui prévoira le taux de la surcompensation pour 1994, je vous demande de réfléchir avant de signer ce texte que vous envoie votre collègue M. le ministre du budget. En effet, nous nous sommes engagés dans une politique dangereuse. Vous êtes responsable de la santé financière de l'ensemble du réseau hospitalier ; vous ne pouvez pas, un jour, aggraver la surcompensation et, le lendemain, majorer l'ensemble des taux directeurs pour faire face à l'augmentation des cotisations pesant sur les hôpitaux.

Je tire de ces propos une autre conclusion : comme l'a dit très justement M. Charles Descours, une plus grande transparence est nécessaire. Il n'est pas satisfaisant, en effet, que la commission des comptes de la sécurité sociale soit réunie après l'achèvement, par le Parlement, de l'examen du projet de loi de finances ; elle devrait l'être avant, afin que les parlementaires puissent étudier les comptes et discuter à loisir de l'ensemble de ces sujets !

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Cela fait des années que c'est ainsi !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Madame le ministre d'Etat, je sais que M. le Premier ministre a finalement renoncé à un projet de loi quinquennale sur la protection sociale. (*Mme le ministre d'Etat fait un signe de dénégation.*) J'en comprends les raisons. Cependant, nous examinerons au printemps prochain, chapitre par chapitre, le projet de loi sur la dépendance et le projet de loi cadre sur la famille.

Un seul sujet n'aura pas été traité : celui du rôle du Parlement dans la définition du financement de notre système de protection sociale.

Or, compte tenu des réformes engagées, c'est, au bout du compte, dans la loi de finances que se trouve, en quelque sorte, le « bouclage » financier de l'équilibre des comptes sociaux.

C'est donc bien à l'intérieur de la loi de finances et dans le cadre de la discussion de sa première partie que doit être trouvé le moyen d'engager le débat spécifique sur la situation particulière de la protection sociale dans ce pays.

M. Charles Descours a indiqué tout à l'heure que la commission des affaires sociales élaborera un rapport sur l'ensemble de ces sujets au printemps prochain.

Vous y trouverez, madame le ministre d'État, les moyens de procédure propres à garantir les droits du Parlement. En 1994, le poids respectif de la protection sociale et du budget de l'État dans le produit national, le rôle croissant des dépenses des collectivités territoriales exigent la transparence des comptes et la clarté des orientations de la politique sociale. Nous y attachons un très grand prix. Nous faisons confiance au Gouvernement pour apporter des réponses positives à des demandes qui – mes chers collègues, convenez-en – sont parfaitement légitimes. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.)*

M. le président. Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pendant quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-huit heures trente, est reprise à dix-huit heures quarante.)

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi de finances relatives aux affaires sociales et à la santé.

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 : cinquante-sept minutes ;

Groupe socialiste : cinquante-cinq minutes ;

Groupe de l'Union centriste : trente-quatre minutes ;

Groupe communiste : vingt-trois minutes.

La parole est à M. Villepin.

M. Xavier de Villepin. Monsieur le président, madame le ministre d'État, monsieur le ministre, mes chers collègues, mon collègue, Jean-Pierre Cantegrit souhaitait vous entretenir d'un problème qu'il connaît mieux que moi. Mais, depuis hier, et pour quatre jours, il se trouve au Gabon, où il conduit, au titre du Sénat, une mission d'observation des élections présidentielles gabonaises.

Il m'a demandé de vous donner lecture de son intervention.

« L'examen de votre projet de budget me donne, madame le ministre d'État, l'opportunité de faire le point sur l'évolution de la protection sociale de 1,5 million de nos compatriotes qui résident à l'étranger.

« A mon arrivée au Sénat en 1977, vous aviez déjà en charge le ministère des affaires sociales et de la santé et je me revois vous entretenir de nos compatriotes résidant hors de France et de leur souhait d'avoir une couverture sociale comparable à celle des Français de métropole. Vous m'écoutez avec une bienveillante attention et je trouvais toujours, à l'époque, au sein de votre ministère, des oreilles attentives à cette cause. Je pense, notamment,

à votre directeur de cabinet, M. Dominique Le Vert, qui est là à nouveau, et à Mme Myriam Esraty, qui suivait plus particulièrement ce dossier.

« Mais quittons ces souvenirs anciens et voyons ce qu'est devenue, en seize ans, cette protection sociale à laquelle je me suis pleinement consacré.

« Ce que vous aviez entrepris, madame le ministre d'État, s'est poursuivi avec succès.

« La sécurité sociale de source française, que la loi du 31 décembre 1976 avait mise en place, a commencé à fonctionner dès 1978, d'une façon non autonome dans un premier temps, puis, à partir de 1985, au sein de la caisse des Français de l'étranger, dont le siège se trouve à Rubelles, en Seine-et-Marne, et dont j'assure la présidence depuis sa création.

« Cette caisse, pour laquelle j'avais demandé l'autonomie dès 1981, alors que M. Jacques Barrot vous avait succédé, fonctionne de façon satisfaisante, présente des comptes équilibrés et semble satisfaire les 50.000 Français qui ont adhéré à son système de protection sociale.

« La qualité de l'équipe de direction, le travail performant des employés, expliquent, madame le ministre d'État, comment une caisse de sécurité sociale peut équilibrer ses comptes, sous le contrôle d'un conseil d'administration qui, loin des joutes syndicales, ne pense qu'à améliorer le dispositif existant.

« Pour que ces améliorations soient possibles, nous avons besoin de l'appui de votre ministère, qui siège à notre conseil d'administration. Cet appui, nous le trouvons souvent, mais il nous est arrivé – et il nous arrivera certainement encore – de devoir secouer le carcan que vos fonctionnaires veulent nous imposer, oubliant notre spécificité et le rôle original d'une caisse de sécurité sociale qui a des adhérents dans le monde entier et qui se doit de composer avec les impératifs liés à la souveraineté des États, à l'éloignement et à la diversité des situations rencontrées.

« Des progrès significatifs ont été enregistrés : baisse des cotisations d'accident du travail, 12 août 1992 ; amélioration des rentes d'accident du travail, 12 février 1993 ; augmentation des indemnités journalières en cas d'arrêt de maladie, 27 mars 1993 ; établissement de conventions de tiers payant avec de nombreux établissements hospitaliers dans divers pays ; enfin, développement des assurances complémentaires permettant que soient mieux couvertes les dépenses de soins et d'hospitalisation de nos compatriotes.

« Le 14 juin dernier, le bureau de la caisse de sécurité sociale des Français de l'étranger a été reçu par votre directeur de cabinet, madame le ministre d'État. Je conduisais cette délégation, qui a fait le point sur les problèmes en suspens.

« La rétroactivité qui est imposée par les textes actuels à nos compatriotes expatriés pour adhésion tardive a été au cœur de nos entretiens. Suspendue en 1990 et 1991, nous avons vu combien cette suspension avait des effets bénéfiques, et c'est la raison pour laquelle j'avais déposé un amendement au DDOS, en décembre 1992 – suppression des cotisations rétroactives, mais délai de carence de six mois. Le Sénat avait accepté mon amendement, mais l'Assemblée nationale de l'époque l'avait supprimé.

« Je souhaite, madame le ministre d'État, que vous appuyiez cette proposition que je vous ferai de nouveau lors de l'examen d'un prochain DDOS.

« Tout dernièrement, un amendement que j'ai déposé lors de la discussion du projet de loi sur le travail et l'emploi a été accepté par le Gouvernement et voté par le Sénat avec une modification.

« L'idée est d'exonérer temporairement des cotisations d'assurance maladie et d'accident du travail les emplois nouvellement créés à l'étranger et occupés par des personnes de nationalité française âgées de moins de vingt-six ans.

« Les bons résultats de la caisse des Français de l'étranger ainsi que les simulations faites nous permettaient de faire une telle proposition.

« C'est un encouragement pour nos entreprises exportatrices à envoyer du personnel nouveau à l'étranger. Vous le savez, madame le ministre d'État, notre expatriation est une des plus faibles du monde, l'encourager est donc une nécessité.

« Les hauts fonctionnaires de votre ministère n'étaient pas favorables à cette mesure. Nous attendons maintenant le décret d'application et nous jugerons, dans un an, des effets de cet amendement.

« Comme je viens de l'indiquer, la caisse des Français de l'étranger se porte bien, ses résultats sont équilibrés. Nous estimons qu'en un an plus de 11 p. 100 d'adhérents nouveaux ont choisi notre caisse comme système de base de leur couverture sociale. Dans le climat actuel, c'est encourageant.

« Toutefois, nous avons une préoccupation : l'avenir de l'assurance maladie du régime des pensionnés.

« La loi du 31 décembre 1976 et ses décrets d'application ne couvraient que les salariés. J'ai pris l'initiative, en 1980, de proposer et de faire voter un texte élargissant cette couverture aux non-salariés et aux pensionnés français en résidence à l'étranger. Cette proposition de loi a permis à de très nombreux retraités désireux de demeurer dans le pays étranger où ils résidaient d'adhérer à l'assurance maladie de la caisse des Français de l'étranger.

« Malheureusement, ce système s'avère très coûteux pour notre caisse, et le déséquilibre s'est développé malgré le doublement des cotisations, qui sont passées de 1,2 p. 100 à 2,4 p. 100 du montant des retraites.

« Le bureau de notre caisse, sur ma suggestion, compte proposer à notre prochain conseil d'administration une série de mesures tendant à redresser l'équilibre de ce régime des pensionnés.

« Sans entrer dans le détail des mesures, qui seront communiquées à vos services, nous pensons qu'un minimum de quatre-vingts trimestres de cotisations devrait être nécessaire pour pouvoir adhérer à l'assurance maladie en tant que pensionné expatrié - ce minimum est actuellement de vingt trimestres - et que le montant des cotisations devra être sensiblement augmenté.

« La caisse des Français de l'étranger ne sous-estime pas l'effort de justice sociale que traduit la loi du 17 juin 1980, mais elle doit veiller à l'équilibre de ses comptes et ne peut faire supporter aux salariés de telles disparités.

« Permettez-moi de vous entretenir, maintenant, du système de retraite de source française qui a été mis en place pour nos compatriotes expatriés.

« Ce système, nous le devons au regretté sénateur Armengaud, qui, dès 1965 a fait voter par le Parlement un texte permettant aux Français de l'étranger de cotiser et de racheter des trimestres de cotisation afin de se constituer une retraite de base de la sécurité sociale française.

« Les nouvelles dispositions prises en 1988 et 1989 et applicables depuis le 1^{er} janvier 1992 sont très onéreuses et beaucoup moins abordables pour nos compatriotes expatriés.

« Les mesures que vous avez prises, madame le ministre d'État - et que j'ai votées - pour remettre de l'ordre dans les comptes de notre protection sociale viennent limiter les possibilités de se créer une retraite offertes à nos compatriotes expatriés.

« C'est pourquoi je m'interroge sur la possibilité, avec votre aide et celle de vos services, d'envisager la création d'un système autonome de retraite pour les Français de l'étranger.

« Sans rompre les liens qui unissent le dispositif de retraite actuel avec notre sécurité sociale - je dois dire, à cet égard, que nos rapports avec la caisse nationale d'assurance vieillesse et la rue de Flandre sont exemplaires - nous pourrions poursuivre notre réflexion et créer une caisse autonome de retraite pour les Français expatriés.

« La caisse de Rubelles a fait ses preuves en matière de gestion de l'assurance maladie. Pourquoi n'assurerait-elle pas celle de l'assurance vieillesse ?

« Certes, il ne faut pas s'avancer à la légère ; des simulations, des études doivent être poursuivies. Mais l'idée chemine et je souhaite que, le moment venu, si le dossier paraît favorable, vous nous aidiez à mettre en place ce système, qui aurait, j'en suis sûr, l'assentiment de l'immense majorité des Français de l'étranger.

« Un mot, madame le ministre d'État, du non-versement des allocations familiales aux familles françaises en résidence à l'étranger. Il est de moins en moins acceptable que les familles françaises expatriées en soient privées.

« Des solutions sont possibles. Les allocations ne porteront pas le nom "d'allocations familiales" afin de ne pas créer à l'État français des obligations qui seraient insurmontables en cette matière. Mais des aides pourraient être accordées pour la rentrée scolaire, la garde des enfants, leur éducation. Des conditions strictes pourraient être définies pour l'attribution de ces aides.

« Quelques mots encore pour vous faire part du désarroi de nombreux Français qui ont travaillé dans des pays avec lesquels nous sommes liés par des accords bilatéraux de sécurité sociale, en particulier les pays africains.

« Lorsqu'il s'agit de payer les cotisations, nos compatriotes sont soumis aux mêmes obligations que les ressortissants de ces pays. Mais la situation est très différente lorsqu'il s'agit du versement des prestations, car, alors, la réciprocité ne fonctionne plus et nos compatriotes se retrouvent lésés puisque les cotisations versées ne leur permettent pas - ou seulement au prix de difficultés très grandes - de percevoir les rentes vieillesse ou autres auxquelles ils sont en droit de prétendre auprès des organismes africains de sécurité sociale.

« Cela est dû, sans aucun doute, à la situation économique catastrophique des pays africains ; mais ce n'est pas une raison pour que les Français en fassent les frais.

« Votre ministère, en liaison avec le ministère des affaires étrangères et celui de la coopération, doit étudier et engager toute action, soit auprès des Africains, soit auprès des institutions françaises, pour permettre à nos compatriotes de recouvrer leurs droits, car leur situation financière est quelquefois très précaire - j'y insiste - et leur indignation s'accroît, ainsi qu'en témoignent les nombreux courriers que je reçois à ce propos.

« Je conclurai, madame, en vous disant qu'il y a seize ans déjà vous preniez votre part à l'amélioration de la couverture sociale des Français vivant à l'étranger. Depuis, vous les avez rencontrés souvent, dans vos voyages, lorsque vous présidiez le Parlement européen. Vous savez le rôle important qu'ils jouent pour notre pays, sa représentation, son développement économique et culturel.

« Il est donc souhaitable que vous nous aidiez à faire ce qui a été largement entrepris afin que, dans les moments difficiles que traverse notre pays, les Français de l'étranger ne soient pas oubliés et que leurs souhaits soient pris en compte par votre ministère, qui, en matière de couverture sociale, assure la tutelle du système mis en place. C'est le vœu que je formule en leur nom. »
(*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

M. Charles Metzinger. Madame le ministre d'Etat, c'est, en réalité, un projet de budget bizarre que nous examinons, un projet de budget qui doit supporter les contradictions gouvernementales en matière d'affaires sociales et de santé. Tantôt, ce sont les déclarations du Premier ministre qui précèdent vos intentions, pas encore mises en forme. Tantôt, c'est vous, madame, qui battez le chef du Gouvernement sur le fil. Vous dites... il dit... vous vous taisez, et les Français ne savent plus à quelle prédiction se vouer !

Ce projet de budget, tantôt d'inspiration libérale, tantôt portant la touche centriste, se contredit souvent dans ses orientations.

On comprend qu'en recherchant un équilibre des comptes sociaux et qu'en s'interrogeant pour savoir comment relancer l'indispensable consommation M. le Premier ministre nage un peu... et se noie. Vous, madame, vous deviez être une bouée de sauvetage, pour ce Gouvernement ; or, on vous « pompe l'air » - veuillez excuser cette expression triviale !

M. Sarkozy vous coupe carrément les ailes : qu'il est scélérat, ce désormais célèbre article 52 du projet de loi de finances !

Vous avez constaté tout à fait récemment, madame le ministre d'Etat, que la mise en place de la CSG et l'importante augmentation de son taux en 1993 avaient amené une certaine amélioration. Mais vous pensez aussitôt qu'il faut aller beaucoup plus loin. Songez-vous à cette TVA sociale que M. le président de la commission des affaires sociales a évoquée tout à l'heure ? En frappant indistinctement les ménages, elle freinerait la relance de la consommation.

Les bizarreries des contradictions gouvernementales n'invitent pas à rire, tant elles sont attristantes.

Le budget des affaires sociales et de la santé s'élève à 57 milliards de francs, alors que le budget de la sécurité sociale représente 1 600 milliards de francs.

Le déficit cumulé du régime général devrait atteindre 100 milliards de francs d'ici à la fin de l'année 1994, dont près de 50 milliards de francs pour la seule branche de l'assurance maladie.

Face à cette situation, quels sont les objectifs du Gouvernement ? Les mesures gouvernementales de redressement de l'assurance maladie qui sont entrées en application le 1^{er} août dernier ont été injustes et inefficaces.

Rappelons les principales mesures par lesquelles les assurés sociaux sont appelés à participer, à hauteur de 10,8 milliards de francs, au rééquilibrage de l'assurance maladie : baisse de cinq points des taux de rembourse-

ment de la médecine de ville ; hausse de 50 à 55 francs du forfait hospitalier ; mise en place obligatoire du double ordonnancier.

Le rappel de ces dispositions confirme la chute régulière de la couverture sociale obligatoire. Selon la commission des comptes de la santé, le taux moyen de remboursement des soins médicaux en France plongera de 74,1 p. 100 en 1992 à 71,8 p. 100 en 1994.

Ces diminutions de remboursement aggravent les inégalités d'accès au soin ; elles frappent de plein fouet les assurés les plus modestes et les plus vulnérables qui n'ont pas les moyens de cotiser à une mutuelle.

Les assurés sociaux auront été les principaux acteurs du plan d'économies. Ils sont les premières victimes de cette politique, dramatique dans sa banalité, qui consiste à augmenter les cotisations et à diminuer les prestations.

Sont également victimes de cette politique, madame le ministre d'Etat, les personnes handicapées. Le budget consacré aux handicapés s'élève à 28,2 milliards de francs. Il est en augmentation de 5,6 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale pour 1993 et de 2,82 p. 100 par rapport aux crédits complétés par la loi de finances rectificative.

On pourrait penser que cette augmentation est d'importance. Malheureusement, une analyse détaillée de cette progression nous conduit à penser que ce budget est avant tout un budget de redéploiement. Et que dire de l'allocation aux adultes handicapés - l'AAH - dont la réforme est prévue à travers l'article 52 du projet de loi de finances, sinon, madame le ministre d'Etat, qu'il est honteux de l'avoir envisagée ainsi.

Actuellement, une personne handicapée peut prétendre à l'allocation aux adultes handicapés - 3 310 francs par mois - si elle remplit les conditions requises. M. Sarkozy veut modifier les conditions d'attribution de cette allocation, en instaurant un seuil d'incapacité minimal fixé par décret à 50 p. 100. Si le taux d'incapacité est inférieur à 50 p. 100, et si la COTOREP déclare que la personne se trouve dans l'impossibilité de se procurer un emploi, elle ne peut plus désormais prétendre à l'AAH. Il paraît pour le moins surprenant qu'une modification législative de cette nature intervienne dans le cadre d'une loi de finances.

En effet, les dispositions légales mises en cause sont celles de la loi d'orientation du 30 juin 1975, qui a marqué l'avènement d'une reconnaissance des droits des handicapés en tant que citoyens à part entière, cette loi-cadre ayant été votée à l'unanimité, vous vous en souvenez sans doute, madame le ministre d'Etat. Il est à noter que cette disposition a été présentée à l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen de l'article 52, article non rattaché au budget des affaires sociales. Madame le ministre d'Etat, doit-on imaginer que c'est ce qui vous a permis de ne pas avoir à plaider vous-même contre la loi que vous aviez présentée voilà dix-huit ans ?

Conditionner l'octroi de l'allocation aux adultes handicapés à un taux d'incapacité minimal, alors que la COTOREP reconnaît que le handicap entraîne l'impossibilité de se procurer un emploi, est un véritable non-sens.

En effet, à partir de l'instant où la COTOREP admet que le handicap interdit l'exercice d'une activité professionnelle, peu importe le taux d'incapacité. C'est bien la vocation de l'allocation aux adultes handicapés que d'être accordée à des personnes dont le handicap constitue un obstacle tel qu'elles ne peuvent exercer un emploi.

La rédaction de l'article L. 221-2 du code de la sécurité sociale ne présente, à cet égard, aucune ambiguïté : c'est le handicap qui doit empêcher l'exercice d'un travail

rémunéré. Certaines personnes handicapées avec un taux d'incapacité de 80 p. 100 peuvent occuper sans difficulté des emplois pour lesquels leur invalidité ne les gêne aucunement, à condition qu'elles travaillent sur un poste adapté. En revanche, un taux d'incapacité modéré peut interdire l'exercice d'une activité professionnelle. Il faut donc se garder de tout raisonnement tendant à ne concevoir l'aptitude professionnelle que par rapport à un taux d'incapacité donné.

Les conséquences seront dramatiques pour les handicapés de plus de vingt-cinq ans dont le taux d'incapacité est inférieur à 50 p. 100 : ils ne toucheront plus que 2 250 francs au lieu de 3 130 francs par mois. Elles seront également dramatiques pour les handicapés de moins de vingt-cinq ans, qui, n'ayant pas droit au RMI, seront sans ressources. Ainsi, les plus jeunes, et sans doute les plus fragiles face au handicap, seront les plus pénalisés.

Il est une autre catégorie de personnes pour lesquelles le versement de l'AAH est en pleine croissance : les séropositifs. Les COTOREP ont créé une jurisprudence dans ce domaine. Sous traitement antiviral, les malades dans l'incapacité de se procurer un emploi, donc dépourvus de ressources, se verront retirer l'AAH avec la fixation d'un taux minimal d'incapacité à 50 p. 100.

Par ailleurs, je rappellerai, pour le regretter, madame le ministre d'Etat, que, lors du débat à l'Assemblée nationale, l'inconstitutionnalité de la disposition contenue dans l'article 52 a été soulevée. Vous avez été bien inspirée, madame le ministre d'Etat, de laisser à M. Sarkozy le soin de défendre cet article scélérat. Le projet de budget, tel que vous l'avez défendu, était supposé servir, parmi les grandes priorités, la lutte contre le sida et l'intensification des actions en faveur des handicapés. Or l'article 52 qui nous est proposé est tout à fait contraire aux grands principes affichés et traduit une réalité beaucoup moins flatteuse pour le Gouvernement. Par cette mesure, qui touche 13 000 personnes – cela a été rappelé tout à l'heure – le Gouvernement espère réaliser 300 millions de francs d'économies.

Il est à noter que les politiques sociales en faveur des personnes handicapées sont sévèrement jugées dans un rapport de la Cour des comptes, ainsi que cela a été dit à plusieurs reprises cet après-midi. Est-ce cela qui a amené le Gouvernement à chercher un moyen de réduire l'AAH ?

Sur le plan de l'insertion professionnelle, le bilan est décevant, l'accès au milieu ordinaire de travail se révélant difficile. L'objectif des 6 p. 100 de handicapés dans les effectifs salariés n'est pas atteint, ainsi que M. Machet l'a rappelé tout à l'heure. Les structures de formation sont mal adaptées et, selon le rapport de la Cour des comptes, les 77 000 personnes accueillies en centres d'aide par le travail, les CAT, peuvent difficilement passer au stade des ateliers protégés, où 11 000 places seulement leur sont offertes.

En ce qui concerne l'intégration sociale, la Cour des comptes estime que les aides financières devraient être mieux maîtrisées et contrôlées et que l'AAH est de plus en plus fréquemment détournée de son but. Le nombre de bénéficiaires a augmenté de 40 p. 100 entre 1980 et 1990, atteignant 550 000 personnes, d'une part, selon le rapport, à cause d'une mauvaise articulation avec le régime d'invalidité de la sécurité sociale et, d'autre part, en raison de l'attribution, de plus en plus fréquente, d'AAH sociales à des personnes qui sont victimes moins d'un handicap que des conséquences de la crise écono-

mique. La Cour des comptes se demande donc si l'AAH a vocation à compenser l'exclusion sociale, alors qu'existe aujourd'hui le RMI.

Ces remarques ne signifient nullement qu'il faille modifier les conditions d'attribution de l'AAH, ainsi que le prévoit l'article 52 contesté. Madame le ministre d'Etat, il faut commencer par revoir le fonctionnement, ou plutôt le dysfonctionnement, des COTOREP.

Le plan pluriannuel des centres d'aide par le travail, qui a été engagé en 1990 et qui a été convenablement mis en œuvre, a prévu la création de 2 000 places supplémentaires pour 1994. Il est important que cette mesure soit reconduite car, nous le savons tous, il manque encore de nombreuses places en CAT.

L'enveloppe budgétaire consacrée au fonctionnement des CAT et fixée à 55 000 francs, par poste et par an est encore insuffisante compte tenu de l'alourdissement des handicaps et du besoin important d'encadrement des travailleurs en CAT. De nombreuses associations demandent que cette subvention soit portée, en moyenne, à 60 000 francs par poste et par an.

Par ailleurs, les décrets d'application de la loi de juillet 1991 visant à améliorer l'accessibilité des personnes handicapées aux moyens de transports, logements et services publics ne sont toujours pas parus ! Je pense, madame le ministre d'Etat, qu'il y a urgence en la matière.

J'évoquerai, enfin, un dernier point important : le vieillissement des personnes handicapées.

La notion de handicap, de par son caractère flou, se prête à des amalgames. Cependant, les spécialistes s'accordent à dire que le vieillissement des personnes handicapées, mentales ou physiques, présenterait toutes les étapes du vieillissement d'une population valide.

L'accroissement de l'espérance de vie des personnes handicapées pose le problème de leur prise en charge, que les familles, seules, ne peuvent assumer que difficilement. Nous manquons de structures adaptées pour héberger les handicapés vieillissants.

Il est un autre domaine également, madame le ministre d'Etat, où les problèmes devraient pouvoir être réglés facilement. Nous savons que les centres d'hébergement de personnes handicapées ne sont pas éligibles au PLA quand les handicapés qu'ils doivent loger n'ont pas travaillé en CAT. Une mesure devrait donc être recherchée, me semble-t-il, pour que nous n'ayons plus, à l'avenir, à faire de tels constats.

Il nous faut donc d'urgence, madame le ministre d'Etat, mener une réflexion approfondie sur le sujet des hébergements pour aboutir à des solutions acceptables. Or la manière dont évolue votre budget augure mal les solutions que vous pourriez proposer.

Sur le budget de votre ministère en général, et sur la partie consacrée aux handicapés en particulier, je porte un jugement négatif. Les socialistes ne voteront pas vos propositions ; ils étaient habitués, en la matière, à de meilleurs budgets et ont mieux à faire que de suivre des mesures qui brouillent l'affichage des messages sur le nécessaire redressement des comptes sociaux. De plus, rien ne permet de penser que ces mesures réduiront les inégalités et combattront efficacement les exclusions. Vous et votre majorité porterez seules la responsabilité du naufrage ! (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Jean-Paul Hammann. Dans le cadre de l'important budget qui est le vôtre, madame le ministre d'Etat, mon intervention portera principalement, d'une part, sur la

régulation du système de santé, à propos de laquelle je me permettrai de faire quelques suggestions, et, d'autre part, sur des problèmes plus spécifiques liés à la dépendance des personnes âgées.

Nous savons tous, nos excellents rapporteurs l'ont souligné, que les dépenses de santé ont atteint, pour l'année 1992, plus de 600 milliards de francs, soit près de 11 000 francs par personne.

Nous savons aussi que nous ne pouvons laisser se poursuivre une telle progression, sauf à faire exploser littéralement le système de santé et de protection sociale de notre pays.

Les plans de redressement financier se sont succédé depuis de nombreuses années, sans succès ou avec des résultats mitigés ou partiels.

Nous savons aussi que de nombreux intérêts et de nombreux droits acquis sont en jeu, mais aucun ne doit prendre le pas sur l'intérêt national et sur l'intérêt général des assurés sociaux, toutes catégories confondues, de notre pays.

C'est la raison pour laquelle je me permettrai, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, d'insister tout particulièrement sur la nécessité qu'il y a à passer d'une non-maîtrise des dépenses de santé à la régulation de l'ensemble de notre système de santé. Mais nous savons, là encore, que vous êtes, madame, parfaitement convaincue de cette nécessité.

Je n'en prendrai pour preuve que la nouvelle convention médicale ainsi que les propos que vous avez tenus devant la commission, lesquels préparent à la rédaction d'un texte pour une maîtrise réelle des dépenses et, au-delà, pour une réforme de tout notre système de santé, car s'il y a des problèmes de gestion par endroits, il y a aussi des abus dans le domaine des prestations.

Je vous citerai un exemple : de nombreuses personnes estiment qu'après une hospitalisation elles ont droit à trois cures de trois semaines pendant trois années consécutives et sont scandalisées en cas de refus.

L'analyse des différents indicateurs de santé en France montre une évolution positive, qu'il s'agisse de l'espérance de vie à la naissance, du taux de mortalité infantile ou du taux de mortalité tout court.

Il est indéniable que le développement de notre système de protection sociale et surtout l'amélioration de la prévention ont contribué à cette évolution.

Or, aujourd'hui, que constate-t-on ?

Les Français ont dépensé, en 1992, plus de 614 milliards de francs pour leur santé, sur lesquels la représentation nationale n'a strictement aucun pouvoir de contrôle.

Cela fait de la France, s'agissant du montant de ses dépenses de santé rapporté au produit intérieur brut, le premier pays de l'Union européenne et le deuxième du monde occidental.

Au fil des années, différentes politiques de maîtrise ont été mises en place qui devaient agir sur le volume ou sur le coût des soins. Elles n'ont pas abouti car elles relevaient, me semble-t-il, exclusivement d'une approche budgétaire.

Ces politiques ne prenaient pas en compte, malheureusement, les comportements des assurés et des professionnels de la santé, lesquels conservent leur logique personnelle et contribuent ainsi, par la conjonction de leurs pressions, à la poursuite de l'augmentation des dépenses.

Je voudrais prendre l'exemple d'un pays voisin, l'Allemagne. Le système de financement de la protection sociale de nos voisins d'outre-Rhin fonctionne à partir d'enveloppes préalablement définies.

Or, malgré ce système d'enveloppes globales, en Allemagne, les dépenses de santé ont repris leur ascension : elles sont en hausse de 6,8 p. 100 au lieu de 3,3 p. 100.

En France, les dispositions législatives ou réglementaires adoptées au cours des différents plans ont eu pour conséquence de faire décroître le niveau de prise en charge des soins, dispositions qui font de la France aujourd'hui, semble-t-il, l'un des pays qui rembourse le moins bien les dépenses de santé. C'est du moins ce qui ressort des statistiques.

Il devient donc urgent d'explorer de nouvelles voies, sans remettre en cause nos principes de solidarité et de libre et égal accès à des soins de qualité sans considération de revenus.

Il faut d'urgence, madame le ministre d'Etat, et vous en voyez certainement l'impérieuse nécessité, mettre au point un mode d'organisation qui stimulera la concurrence sur le plan de l'offre de soins tout en donnant aux assurés les moyens d'exercer un choix quant à la consommation médicale, alors qu'aujourd'hui l'offre de soins est pléthorique, mal organisée et insuffisamment régulée.

Une nouvelle approche pour une régulation du système de santé devrait s'orienter vers quatre objectifs : la médecine ambulatoire, l'hôpital, les soins médicaux et la prévention.

En ce qui concerne la médecine ambulatoire, il serait bon de mener une action sur le volume des dépenses par le biais d'une nouvelle approche du ticket modérateur distinguant les petits risques des gros risques.

Par ailleurs, une extrême prudence à l'égard du développement du tiers payant me semble de mise car le tiers payant déresponsabilise à la fois le prescripteur et l'assuré.

De la même façon, la mise en place d'une véritable politique de régulation du système de santé suppose une régulation des filières de soins ainsi que des stratégies diagnostiques et thérapeutiques : il faut donner au médecin généraliste un rôle de pivot.

Dans ce domaine, la nouvelle convention médicale amorce une solution par la création du dossier médical et le suivi des malades atteints d'une affection de longue durée, avec la réévaluation du rôle du médecin généraliste. Cela va dans le bon sens.

Ce dossier est certes complexe, car il fait intervenir de nombreux groupes organisés qui ont des intérêts légitimes à défendre. Mais il faudra bien, un jour, aller au bout de cette logique, afin de permettre la conclusion de « contrats de santé » obligeant le patient à passer par le généraliste, qui devient alors le coordonnateur entre les intervenants d'un « plan de soins ». Et que ceux ou celles qui veulent continuer à courir d'un généraliste, voire d'un spécialiste, à l'autre payent de leur poche ! Croyez-moi, en tant qu'administrateur d'une caisse de maladie, je connais bien ces pratiques !

Parallèlement, il faudrait une régulation des stratégies diagnostiques et thérapeutiques en autorisant les organismes sociaux à collecter des informations médicalisées permettant l'analyse précise et fiable des pratiques médicales et des prescriptions effectuées par chaque praticien à l'égard de ses malades.

Certes, tous les organismes sociaux ne sont pas encore prêts à cette démarche, qui nécessite un partenariat étroit avec le corps médical, avec tous les agents de la santé, et une volonté politique certaine de la part de l'autorité de

tuelle et aussi des élus responsables de la gestion des caisses de maladie et j'en suis ! A cet égard, il faudrait, là aussi, responsabiliser plus et mieux les différents intervenants.

Il conviendrait de dégager l'hôpital de toute contrainte politique en permettant l'élection du président du conseil d'administration par l'ensemble de ses membres.

De la même façon, les organismes d'assurance maladie – organismes payeurs – devraient être mieux représentés au sein des conseils d'administration et leur pouvoir d'investigation devrait être augmenté en raison de leur position de financeurs, d'assureurs et de défenseurs des intérêts des assurés. Il convient cependant de souligner que très souvent les délégués des caisses n'assument pas totalement leurs responsabilités. Ils devraient, le cas échéant, se faire assister par des techniciens compétents et, d'une manière générale, attacher plus d'importance à la délégation qui leur est octroyée.

L'hôpital devrait pouvoir s'ouvrir de meilleure façon sur la médecine ambulatoire dans au moins cinq domaines : les urgences, la médecine générale hospitalière, l'hospitalisation à domicile, les hôpitaux locaux, et la prévention.

Enfin, l'hôpital devrait pouvoir bénéficier d'un financement plus éclairé de l'assurance maladie : celle-ci finance actuellement presque en aveugle l'activité hospitalière car elle n'a pas la possibilité de se prononcer sur les performances économique-médicales des établissements.

A l'heure actuelle, les hôpitaux sont financés à travers la dotation globale pour les hôpitaux publics ou privés participant au service public, les autres établissements étant remboursés à l'acte.

S'agissant de l'hôpital public, le financement devrait être moins automatique : le financement sous forme de dotation globale ne devrait concerner que les frais fixes, les frais variables, les dépenses médicales, pharmaceutiques ou hôtelières étant remboursés par les caisses en fonction de l'activité réelle de l'hôpital.

Une autre formule pourrait être, quel que soit le statut de l'établissement, le remboursement par pathologie comprenant la totalité des frais. Cette deuxième possibilité, fort intéressante, permettrait de fixer le coût global d'une pathologie. Nous sommes, à l'heure actuelle, évidemment bien loin de tout cela.

Je ne ferai qu'évoquer les deux autres thèmes : les médicaments et la prévention.

Les régimes payeurs qui « achètent » le médicament n'ont aucune influence sur la fixation des prix ; ceux-ci sont décidés par des organismes d'essence gouvernementale, qui se concertent avec les fabricants en fonction de leurs propres critères.

Il me semble qu'il serait nécessaire de doter les régimes payeurs de moyens d'intervention dans ce domaine ; il y a beaucoup à faire : par exemple, s'inspirer des expériences étrangères.

Certains pays ont mis au point un système de conditionnement des médicaments qui permet de ne donner à l'assuré que la quantité de produits strictement nécessaire pour respecter la prescription du médecin.

Pour améliorer cette situation, les organismes d'assurance maladie devraient pouvoir mettre en œuvre une stratégie d'information sur le médicament basée sur des critères objectifs, de concert avec tous les agents de la santé. La mutualité sociale agricole organise des points de rencontre avec tous les métiers de la santé, notamment dans mon département, pour traiter, entre autres, de ce problème.

J'en arrive à la prévention. Il me semble que celle-ci est essentielle pour permettre à chaque individu un égal accès à la santé. Compte tenu de son importance, il serait bon que les actions d'éducation sanitaire et de promotion de la santé soient prises en charge par l'assurance maladie pour tous les régimes de protection sociale : c'est le cas pour le régime général actuellement, mais ça ne l'est pas, par exemple, pour le régime agricole, bien que, là aussi, des initiatives aient été prises en commun avec Groupama et avec les caisses d'accidents agricoles dans de nombreuses régions, dont la mienne.

La prévention devrait être prise en compte au même titre que la médecine curative dans une approche globale de la santé ; grâce au développement d'actions à partir d'objectifs médicalisés et d'évaluations ; cela, bien sûr, en association avec les assurés, les médecins et l'ensemble des partenaires concernés.

Nous avons voté le 26 octobre, ici même, un texte relatif à la santé publique et à la protection sociale qui va dans ce sens. En effet, il permet, en matière d'assurance maladie, un certain nombre d'économies, accompagnées par des mesures de planification hospitalière : mise en place d'équipements nouveaux subordonnés à des fermetures de lits ou d'équipements à coût constant, renforcement de l'autorité de l'Etat sur l'Agence du médicament.

De la même façon, vous avez prévu d'insérer, par voie d'amendement, les éléments de nature législative contenus dans la récente convention médicale, dont les dispositions relatives au dossier médical qui concernent, bien sûr, en premier chef, les personnes âgées.

Ils ont déjà été adoptés par l'Assemblée nationale en début de semaine. Là encore, il me semble que nous nous dirigeons dans la bonne direction.

Je conclurai, madame le ministre, en évoquant très rapidement le problème de la grande dépendance.

Je sais que vous préparez un texte sur ce sujet. Vos prédécesseurs avaient envisagé, par un projet un peu hâtif, un système dont le financement n'était guère assuré, puisque l'Etat n'apportait qu'un milliard de francs, les collectivités territoriales devant payer le reste.

Le coût de la prise en charge de la dépendance est estimé à une somme variant entre 38 et 50 milliards de francs. C'est un éventail largement ouvert, étant entendu que le financement actuel des différentes prestations accordées à ces mêmes personnes âgées dépendantes – aide ménagère, hébergement, allocation compensatrice – peut être évalué à environ 22 milliards de francs. C'est donc entre 15 et 30 milliards de francs qu'il faut trouver pour financer une nouvelle prestation.

Ce problème, de la plus haute importance, est éminemment politique. En outre, il coûte très cher et risque de déraiper rapidement s'il n'y a pas un contrôle strict.

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue.

M. Jean-Paul Hamman. On ne pourra guère trouver de solution, me semble-t-il, si l'on ne considère pas la dépendance comme un risque social qui doit, en tant que tel, être géré par les organismes de sécurité sociale. Cela implique la création d'une nouvelle prestation, qui devrait être financée par une cotisation spécifique appelée sur les retraités.

Ce mode de financement n'aurait rien de scandaleux, et les retraités, qui envisagent souvent – pour ne pas dire toujours – la perte d'autonomie non seulement comme un drame personnel, mais aussi, bien souvent, comme un drame familial, accepteraient sans aucun doute de faire

cet effort supplémentaire pour couvrir un risque rendu de moins en moins aléatoire du fait de l'allongement de la durée de vie.

C'est d'ailleurs la conclusion qui ressort clairement d'une consultation conduite par les caisses centrales de la mutualité sociale agricole auprès des clubs ruraux de personnes âgées. Certains de leurs adhérents sont, pourtant, des retraités agricoles, c'est-à-dire les plus mal lotis de tous les retraités, mais ils sont, eux aussi, prêts à jouer la carte de la solidarité entre personnes âgées.

J'en appelle donc instamment à votre bienveillance, madame le ministre d'Etat, pour prendre en compte cette proposition.

En vous rendant encore hommage pour les réformes difficiles, mais courageuses, que vous engagez, je voterai les crédits de votre ministère, avec le groupe du Rassemblement pour la République du Sénat. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix-neuf heures trente, est reprise à vingt et une heures trente-cinq, sous la présidence de M. Yves Guéna.)

PRÉSIDENCE DE M. YVES GUÉNA vice-président

M. le président. La séance est reprise.

Nous poursuivons l'examen des dispositions du projet de loi de finances relatives aux affaires sociales et à la santé.

La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Madame le ministre d'Etat, le budget que vous nous présentez est angoissant. Le décalage est trop grand entre, d'une part, les besoins exigés par une politique sociale pour la famille, contre la pauvreté, pour le droit à la vie, à l'intégration, à l'égalité des personnes handicapées, pour le droit au travail des femmes, pour une protection sociale efficace et, d'autre part, le volume des crédits présentés.

Le projet de budget augmente bien de 7 milliards de francs par rapport à 1993, ce qui représente une progression des crédits de 10 p. 100, mais il s'applique, je le rappelle, à des secteurs sensibles, prioritaires et en totale dégradation tant la crise est forte.

De nombreuses questions vous ont été posées en commission, comme celle-ci : « Une politique familiale ambitieuse confortée par la future loi "famille" disposera-t-elle des moyens suffisants pour voir le jour ? » « Pour voir le jour », là est bien la question. Comment y répondez-vous ?

Nous examinerons successivement les crédits de votre ministère, ceux qui sont destinés au RMI, aux centres de réadaptation sociale, à la famille. Puis je vous poserai deux questions particulières relatives à l'institut de pédiatrie et aux malades atteints de mucoviscidose.

La progression apparente des crédits pour le personnel de votre ministère est de 5,9 p. 100. Mais, si l'on considère ces crédits en valeur constante, et en tenant compte d'une nouvelle ventilation due à des modifications de compétences, ils sont en fait en diminution. Les moyens financiers destinés au fonctionnement des DDASS et des DRASS sont en recul de 3 p. 100.

Nous estimons que votre administration, madame le ministre d'Etat, ne dispose pas de moyens suffisants pour instaurer, organiser et appliquer une action sociale concrète et efficace.

Je le constate dans un domaine qui ne relève pas directement de votre compétence, celui des assistantes sociales.

Une ville comme Sarcelles dispose de neuf postes pourvus sur dix-huit. La ville voisine de Villiers-le-Bel dispose actuellement d'une seule assistante sociale en activité ! Or ces deux villes comptent 90 000 habitants.

Comment pouvez-vous penser qu'avec dix assistantes sociales on puisse agir en faveur des 4 000 demandeurs de logements et des 8 000 chômeurs ? Des quartiers entiers sont à découvrir. Un problème réel existe. Recrutement, salaires, formation, conditions de travail..., tous ces problèmes restent en suspens. Qu'envisagez-vous à ce sujet, madame le ministre ?

J'observe également que l'on trouve toujours les crédits correspondant aux objectifs du Gouvernement.

Vous voulez supprimer 60 000 lits d'hôpitaux : 25 millions de francs supplémentaires sont trouvés pour la mise en place du nouveau schéma organisant cette suppression des 60 000 lits.

En revanche, les crédits destinés à l'humanisation des hospices ne seront pas suffisants pour que l'on puisse espérer l'achèvement en 1995 du programme prévu depuis 1988.

Les crédits destinés au RMI ne seront-ils pas emportés par une demande se faisant plus pressante ?

En juin 1989, on comptait 290 000 allocataires. Ils sont aujourd'hui près de 700 000, en comptant la métropole et l'outre-mer. Les évolutions intervenues en 1993 sont édifiantes.

Les crédits, en progression de 3 milliards de francs, témoignent d'une augmentation de 22 p. 100 par rapport à la loi de finances de 1993, mais seulement de 7 p. 100 par rapport à la loi de finances rectificative.

La majoration prévue de 2,96 milliards de francs ne résistera pas face à une double exigence : le montant de l'allocation et le nombre de bénéficiaires.

L'accroissement du nombre des chômeurs, la progression de la pauvreté dépassent 3 p. 100 l'an. Les incidences sur le nombre de Rmistes sont évidentes.

Lors de l'examen du budget des départements et territoires d'outre-mer, j'ai attiré l'attention du Sénat, comme d'autres de mes collègues, sur la situation très difficile qui existe dans certains départements d'outre-mer ; je vous le confirme. Ne touchez pas au RMI à la Réunion ni dans les autres départements et territoires d'outre-mer, comme certains vous le suggèrent, et allez jusqu'au bout du processus de mise à parité des prestations familiales !

Le montant de l'allocation accordée au titre du RMI pose également un problème. Avec moins de 3 500 francs par mois, il est impossible de survivre. Nous proposons que, en 1994, cette somme soit retenue comme montant du RMI.

On en vient à poser le problème du financement du RMI. Je vous rappelle qu'à l'origine, RMI-dépenses s'équilibrait avec impôt sur la fortune-recettes.

La pauvreté a grandi mais la richesse aussi, et ce dans les mêmes proportions. Pourquoi la parité a-t-elle été rompue ? Je vous propose que le financement du RMI revalorisé et étendu aux jeunes soit assuré par l'impôt sur la fortune, majoré et étendu. La pauvreté s'étend, la richesse peut être réduite dans les mêmes proportions.

En ce qui concerne les centres d'hébergement, une situation anormale et difficilement justifiable se développe.

En 1993, compte tenu du collectif, les dépenses vont atteindre 2 019 millions de francs. Or votre projet de budget est de 1 927 millions de francs, soit une baisse de 5 p. 100.

En l'analysant en commission, M. Descours a posé la question suivante : « Comment expliquez-vous le recul des crédits attribués en 1994 aux CHRS, alors que les besoins d'accueil en faveur des plus démunis ne cessent de progresser et que ces centres connaissent, depuis deux ans, des difficultés croissantes les conduisant à solliciter de plus en plus l'aide des collectivités locales ? »

Vos premières explications ne nous ont pas convaincus, car nous ne pouvons pas admettre que l'action menée pour la réinsertion soit l'affaire des communes et des départements, les fantassins de l'action contre la pauvreté. Cette action doit être, prioritairement, un engagement de l'Etat.

Une autre question de société se pose : la politique familiale s'épanouira-t-elle tout en favorisant le travail des femmes ?

Cette question appelle de nouvelles réponses ; il en est de même de celles qui relèvent de la future loi « Famille » ou de celles qui surgissent de l'actualité sur le thème : femme au travail ou femme au foyer.

La loi quinquennale pour l'emploi a conclu à une évolution vers un financement d'Etat suppléant le financement patronal des allocations familiales.

Le financement patronal était efficace. Je vous rappelle que, pour les cinq années qui ont précédé 1992, il existait un excédent de 40 milliards.

Il a disparu et a été détourné alors qu'il aurait permis de porter le montant des allocations familiales à 800 francs du premier au dernier enfant.

La commission a noté, en outre, en 1993, une chute des excédents de la CNAF, qui s'élevaient à 945 millions de francs, selon le rapport des comptes de la sécurité sociale.

La commission craint, pour 1994, un déficit de 300 millions de francs. Le confirmez-vous ? Elle vous a posé une question, à laquelle je m'associe : « Peut-on être assuré du maintien des moyens financiers de la branche « famille », compte tenu de la prise en charge progressive par l'Etat, pour les bas salaires, des cotisations d'allocations familiales jusque-là acquittées par les entreprises ? »

Vous posez cette question, mes chers collègues de la majorité de la commission, mais vous avez voté la loi quinquennale ! Vous me permettrez de le noter. Pas de double jeu, je vous en prie !

L'exonération patronale entraîne la baisse des ressources, donc des allocations familiales : coup double, pourrions-nous dire, en tout cas pas dans le sens des intérêts des familles !

Certains prétendent que le taux actuel de fécondité de 1,7 enfant par femme ne permet plus le renouvellement des générations. Il serait en grande partie le résultat du travail des femmes ; le remède serait le retour de celles-ci au foyer.

Nous nous élevons contre une telle analyse anachronique, dangereuse, inégalitaire.

Elle est anachronique, car vous n'avez pas les moyens politiques de faire revenir en arrière une société marchant vers l'égalité professionnelle. Les femmes et l'opinion ne laisseront pas se produire un tel recul de civilisation.

Elle est dangereuse, car elle met en cause l'apport économique de près de 9 millions de citoyennes.

Je n'ose pas croire que votre objectif soit d'orienter désormais le développement du chômage vers le chômage féminin, faisant des femmes des boucs émissaires et des victimes exclusives de la crise.

J'ai lu, à ce propos, le billet d'un grand journal du soir. Je constate que nous ne sommes pas les seuls à penser de cette manière. Les femmes au travail sont près de 9 millions, je le disais tout à l'heure. Combien envisagez-vous de retours au foyer masquant une entrée en chômage ? Le rapport de Mme Codaccioni est un mauvais coup porté à l'égalité des femmes.

M. Alain Vasselle. Mais non !

Mme Marie-Claude Beaudeau. L'allocation de libre choix, qui fait l'objet d'une proposition de loi RPR, ne peut être, à notre avis, ni une solution au chômage, ni une solution au manque de crèche, ni une solution à la baisse du niveau de vie, ni un progrès de notre société.

La femme doit conserver ou conquérir la liberté totale du choix de travailler ou non.

Le versement d'une allocation de 800 francs à partir du premier enfant et jusqu'au dernier, le versement d'une allocation de rentrée représentant le treizième mois, la création de nouvelles places de crèche ou de garderie pour les enfants nous sembleraient des solutions plus efficaces que le retour au foyer.

Le Gouvernement vient de décider une augmentation de 2 p. 100 du montant des allocations familiales.

A ce sujet, je voudrais faire deux observations.

En premier lieu, une telle augmentation doit intervenir par décret à deux reprises, au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet. Or, en juillet dernier, aucun ajustement n'est intervenu. Pour nous, les 2 p. 100 prévus représentent donc l'augmentation de juillet 1993.

En second lieu, le projet de budget prend en compte les prévisions pour 1994, donc les futures augmentations de janvier et de juillet 1994. Nous pensons qu'une augmentation de 5 p. 100 aurait été nécessaire pour prendre en compte le retard et pour que ces allocations retrouvent leur pouvoir d'achat.

Pour terminer, je me permettrai d'évoquer la situation des malades atteints de mucoviscidose.

Compte tenu de la gravité de cette maladie, de son évolution des lésions pulmonaires souvent irréversibles qu'elle entraîne, je vous demande d'accorder systématiquement la carte d'invalidité à 80 p. 100 au minimum, à toute personne atteinte de cette maladie, assortie d'allocations définies selon l'âge, les traitements, allocations octroyées dès le dépistage de la maladie.

Je voudrais également attirer votre attention, madame le ministre d'Etat, sur le devenir de l'Institut de puériculture.

Il a été, dès 1936, à l'origine de toutes les structures de recherche, soin et chirurgie de la prénatalité, de la natalité et du petit enfant. Ce fut également, je le rappelle, le premier lactarium.

Des financements supplémentaires doivent être accordés à cet institut pour que le centre de diagnostic anténatal et le service de médecine foetale poursuivent leurs activités.

Je me permettrai également d'évoquer la situation des veuves civiles. Vous étiez au congrès de Saint-Etienne. Vous avez pu constater combien était grande l'insatisfaction de celles-ci à l'égard des deux grands problèmes que sont la pension de réversion et l'allocation de veuvage.

S'agissant du premier, envisagez-vous la fixation du taux à 60 p. 100 et à quelle date ? Vous vous êtes engagée, madame le ministre, devant le congrès de la FAVEC, la fédération des associations de veuves, chefs de famille.

S'agissant du second, l'allocation veuvage, vous avez promis de promouvoir une étude. Des mesures de revalorisation s'imposent. Elles sont possibles, compte tenu des sommes retenues sur les revenus professionnels des salariés. A combien se montent ces excédents ? Pourquoi ne servent-ils pas à revaloriser, sans attendre, l'allocation veuvage ?

Comme vous pouvez le constater, ces derniers éléments confirment notre critique à l'égard d'un budget que nous rejetons. Votre budget est angoissant, car il est contraire à l'expression d'une politique de progrès social devenue essentielle pour surmonter la crise. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

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

M. Claude Huriet. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, les rapports très clairs, sérieusement documentés et solidement argumentés de nos six rapporteurs et, plus précisément, en ce qui concerne la santé et la sécurité sociale, de nos collègues Jean Chérioux et Louis Boyer, reflètent à l'évidence la situation actuelle de notre système de sécurité sociale et les préoccupations que suscite son avenir.

Le constat qu'ils établissent n'appelle, de la part des membres du groupe de l'Union centriste, que quelques réflexions qui ont valeur d'approbation pour la qualité du travail de nos rapporteurs.

Ensuite, je formulerai à votre intention, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, diverses interrogations, parfois teintées d'inquiétude.

Je conclurai en évoquant les perspectives d'avenir à plus ou moins long terme de notre système de santé.

Le constat dressé par MM. les rapporteurs s'établit ainsi : accroissement rapide des besoins de santé, stagnation ou régression des moyens. La récession n'explique pas tout - nous y reviendrons - mais son rôle révélateur et amplificateur ne peut être nié. Les exemples ne manquent pas : doublement en un an des besoins de financement du régime général de la sécurité sociale, multiplication par trois en cinq ans du volume des crédits consacrés au RMI, déséquilibre croissant des comptes sociaux, malgré les mesures déjà prises - on parle de 40 à 45 milliards de francs.

Nos interrogations et les inquiétudes que nous éprouvons, outre celles que suscitent les perspectives financières, portent principalement sur les hôpitaux. Etant donné la part importante qui leur revient dans les dépenses de santé, on peut concevoir que toute mesure de maîtrise des dépenses les concerne au premier chef. Cependant, la place éminente qu'ils occupent dans le système de soins et, pour beaucoup d'entre eux, dans le progrès de la médecine amène aussi à être très attentif quant aux effets pervers de telle ou telle décision.

Trois exemples vont illustrer cette préoccupation. Ils portent - qui s'en étonnerait ? - sur le budget global, sur le taux directeur et sur les restructurations hospitalières.

Le budget global, dès sa mise en place par le gouvernement précédent en janvier 1982, a été considéré comme une mesure nécessaire, dictée, déjà, par l'urgence, mais nécessitant rapidement des mesures d'application visant à ne pas « figer » les budgets des établissements hospitaliers, à tenir compte, entre autres facteurs, de leurs activités propres et de leur situation financière antérieure.

Onze ans plus tard, les modalités d'attribution du budget global n'ont pas changé et les inégalités entre établissements sont pérennisées ou aggravées,...

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Effectivement !

M. Claude Huriet. ... selon qu'ils disposaient ou non au départ de marges de manœuvre.

D'ores et déjà, 50 p. 100 des hôpitaux ne peuvent financer la revalorisation des gardes et astreintes, malgré les injonctions de votre ministère.

Le PMSI, programme de médicalisation du système d'information et plus encore les coûts par pathologie censés permettre une évaluation qui ne soit pas uniquement quantitative des établissements ne sont mis en œuvre que trop lentement pour constituer des instruments de gestion et servir de critères de répartition des moyens financiers.

En outre, les désengagements financiers de l'Etat et les transferts contribuent, d'année en année, à accroître les difficultés.

C'est ainsi que les financements attribués aux établissements dotés d'écoles d'infirmières ou de sages-femmes fondent comme neige au soleil, le fonctionnement devant être assuré désormais presque exclusivement par le budget global.

Nous serons particulièrement attentifs aux conditions dans lesquelles les financements nécessaires à la prise en charge de la santé des détenus par les établissements hospitaliers publics leur seront effectivement attribués.

Même si la majoration que le Gouvernement a été dans l'obligation de lui appliquer a fait grincer quelques dents, le forfait hospitalier ne peut être remis en cause, nous en convenons.

Je souhaiterais toutefois attirer votre attention, madame le ministre d'Etat, comme l'a fait récemment le professeur Vert, président de la commission médicale d'établissement de la maternité régionale de Nancy, sur son application au séjour en maternité pour accouchement.

L'allocation pour jeune enfant s'inscrit dans une politique nataliste qui doit être amplifiée.

Or, en raison du forfait hospitalier, le montant de cette prestation se trouve amputé d'une somme de 300 francs à 500 francs, selon la durée du séjour, ce qui incite, m'a-t-on dit, certaines parturientes à réduire la durée de leur séjour, voire à préférer accoucher à domicile.

Dans le cadre des mesures en faveur de la famille et de la natalité, il serait hautement souhaitable d'instaurer l'exonération du forfait pendant la période de l'accouchement.

Il va de soi que l'application d'un taux directeur faible à des budgets ayant perdu toute élasticité risque d'avoir des conséquences néfastes. D'ailleurs, beaucoup d'entre nous doutent, tout en partageant votre souci de rigueur, qu'un taux départemental moyen de 1 p. 100 puisse être effectivement appliqué, quelle que soit la bonne volonté de ceux qui ont la lourde responsabilité du fonctionnement des hôpitaux.

Lors de la discussion en première lecture du projet de loi relatif à la protection sociale et à la santé publique, nous avons soutenu, en les amendant, les propositions du Gouvernement concernant les mesures de restructuration hospitalière non sans attirer son attention sur la volonté du Sénat de voir prise en compte la dimension « aménagement du territoire ».

Comment ne pas nous interroger sur la réalité des économies attendues de la fermeture de lits, de services ou d'hôpitaux - qu'économise-t-on quand on ferme un

service ? – et alors que devront être développés, corrélativement, les moyens de transport sanitaire, y compris hélicoptères, pour lesquels le département de Meurthe-et-Moselle – il n'est pas le seul – a consenti sur ses fonds propres un effort financier important ?

Comment ne pas évoquer aussi les conséquences, pour les départements, de la reconversion de services ou d'établissements en structures d'accueil pour personnes âgées, long séjour et structures médicalisées, auxquelles un financement de l'Etat devra être assuré ? Pouvez-vous, par ailleurs, apporter quelques précisions sur l'évolution que connaîtra l'enveloppe globale, en baisse en cas de fermeture de lits ou de suppression d'équipements sous-utilisés pour l'établissement concerné, et en hausse pour les hôpitaux censés bénéficier des transferts ?

Les perspectives d'évolution de notre système de santé mobilisent de plus en plus l'attention des parlementaires, qui sont nombreux, cela a été dit, à souhaiter en débattre autrement qu'à l'occasion de la loi de finances.

Si l'on doit tout faire pour maîtriser l'accroissement des dépenses par une maîtrise médicalisée, dont le Sénat – M. Charles Descours l'a rappelé – a toujours soutenu le principe, pour les optimiser, rien ne dit que l'on doive obligatoirement indexer leur évolution sur la richesse nationale. Il est d'ailleurs, sans doute illusoire qu'on puisse y parvenir, la démographie, le vieillissement de la population – la consommation de soins est deux fois plus élevée parmi les personnes âgées de soixante ans et plus que dans l'ensemble de la population – et le coût du progrès de la médecine constituent des facteurs incompressibles d'accroissement des coûts et des dépenses.

Il appartient à la représentation nationale de définir, parmi les priorités – éducation, environnement, défense et culture – la place qu'elle reconnaît à la santé des Français et d'en établir les financements.

A travers la part croissante qui revient à l'impôt – cela a également été souligné précédemment – la cotisation sociale généralisée, la fiscalisation des cotisations familiales, l'intervention du Parlement devient de plus en plus nécessaire.

Deux domaines ont retenu l'attention du Sénat depuis des mois. Permettez-moi de les évoquer brièvement avant de conclure mon intervention.

Je veux parler du sida et de la transfusion, ou plutôt du fractionnement français.

Le Gouvernement a annoncé, lors de la discussion du projet de loi sur la protection sociale et la santé publique devant l'Assemblée nationale, son intention d'organiser un débat sur le sida.

L'angoisse que suscite le développement de la maladie, les problèmes que ne manquent pas de poser à notre société les mesures de prévention et de traitement et leur coût, la qualité des travaux que le Sénat mène depuis longtemps à ce sujet amènent le groupe de l'Union centriste à demander que la Haute assemblée ait à connaître, elle aussi, des intentions et de l'action du Gouvernement.

Nous souscrivons pleinement aux conclusions et aux propositions du professeur Montagnier, y compris quant à son souhait de voir « intégrer l'éducation au sujet du sida et des maladies sexuellement transmissibles en milieu scolaire dans la perspective plus large d'une prise en charge du corps et de la santé ».

Il serait temps, en effet, de substituer à des messages souvent médiocres, parfois à la limite de la pornographie et généralement déresponsabilisants, à « des slogans provocateurs et tonitruants », expression lue dans la presse de

ce jour, un appel plus positif « au respect dû à son corps et à celui des autres », pour reprendre l'expression d'un journaliste éminent très au fait du sida.

Enfin, qu'en est-il des crédits de recherche consacrés à la lutte contre le sida ? La France, selon les dernières statistiques – vous les avez évoquées, madame le ministre d'Etat, et vous aussi, monsieur le ministre – arrive en tête des pays européens. Un effort considérable doit être développé pour répondre à cette situation.

Voilà un an, rapportant au nom de la commission des affaires sociales du Sénat le projet de loi relatif à l'utilisation thérapeutique du sang humain, j'avais évoqué « la situation désastreuse du fractionnement » et la concurrence à laquelle notre industrie du fractionnement était confrontée.

Le Sénat avait introduit, par amendements, des dispositions visant à donner au Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies une meilleure assise financière, économique et technologique, pour lui permettre, dans le respect des principes éthiques, d'affronter l'ouverture des frontières européennes.

J'avais aussi souligné que, compte tenu des retards accumulés, chaque mois comptait pour la mise en place de la nouvelle structure, dans laquelle l'industrie privée devait avoir sa place, à travers la constitution d'un groupement d'intérêt public.

Je vous demande, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, de nous donner toutes informations sur les conditions de mise en place et de fonctionnement de ce groupement d'intérêt public, sur les objectifs que vous lui assignez et sur les moyens dont il est ou sera doté.

Au-delà des contraintes économiques, au-delà des difficultés de financement du système de santé et des réponses qu'elles nécessitent, il est bon qu'à l'occasion du débat budgétaire les représentants de la nation fassent connaître leurs préoccupations, leurs critiques, mais aussi leurs appréciations sur la politique menée par le Gouvernement.

Tout en regrettant certaines insuffisances dans les moyens et souhaitant que le rôle du Parlement en matière de santé publique soit mieux défini, les membres du groupe de l'Union centriste voteront le présent projet de budget. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

M. le président. La parole est à Mme Dieulangard.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, le présent projet de budget s'élève pour 1994 à un peu plus de 58 milliards de francs et laisse apparaître une progression sensible. Cependant, il nécessite d'être restitué dans son véritable contexte.

Tout d'abord, il représente bien peu, comparé aux 1 800 milliards de francs du budget annuel de la protection sociale qui échappent totalement à la représentation nationale, et qui pourtant interviennent directement dans la politique de santé publique et de solidarité de la nation. Quand aurons-nous le courage d'ouvrir ce chantier de la protection sociale, nécessitant de toute urgence une réforme en profondeur ?

Ensuite, l'évolution de ce budget n'indique pas une réelle priorité sociale du Gouvernement, car il ne fait rien d'autre que suivre l'évolution des besoins concernant notamment le financement du RMI et de l'AAH. L'augmentation de 3 milliards de francs pour le RMI ne présente aucun mystère. Elle n'est que la conséquence d'une moindre indemnisation du chômage et d'un accroissement du nombre des chômeurs de longue durée. A y

regarder de plus près, on observe que des mesures et des dispositifs essentiels de solidarité sociale sont malmenés et qu'ils pourraient être amenés à disparaître.

J'en veux pour preuve la difficile question du financement des CHRS, les centres d'hébergement et de réadaptation sociale. Les insuffisances en la matière sont criantes. Un de nos rapporteurs, M. Descours, ne s'y est d'ailleurs pas trompé et l'a fort justement souligné dans son avis budgétaire. Vous nous assurez que des solutions pour les centres existants sont envisagées, mais que pouvez-vous nous dire sur la création éventuelle de places supplémentaires, dont les besoins sont évidents ?

Quoi qu'il en soit, les craintes des milliers de salariés et de bénévoles qui œuvrent quotidiennement dans le cadre de ces structures sont grandes. Dans mon département de Loire-Atlantique, la situation financière des treize centres d'hébergement et de réadaptation sociale restent dans une situation financière très précaire ce qui nous amène à craindre pour la pérennité même de ces structures.

Madame le ministre d'Etat, s'il y a des économies à réaliser, ce n'est sûrement pas dans ce domaine, car ces centres constituent le dernier filet de sécurité pour les nouveaux parias de notre société que sont les exclus ; de plus, ces centres évitent le développement d'une grande exclusion aux coûts indirects extrêmement élevés, qui devraient aussi être assumés par la solidarité nationale. Face à la situation de crise que nous connaissons actuellement dans les différents centres, ce sont les collectivités locales qui sont sollicitées ; ce n'est pas normal.

Madame le ministre d'Etat, sur cette question essentielle, le Gouvernement s'honorerait à présenter un amendement à son projet de budget, pour faire face aux besoins.

Un autre aspect important d'une politique globale de solidarité tient aux moyens affectés aux droits des femmes. Des structures locales, comme les CEDIFF, concourent largement à l'exercice quotidien des solidarités auprès des femmes en difficulté, notamment auprès de celles qui sont à la recherche d'un emploi. La ligne budgétaire destinée à financer ces structures entre pour la première fois, cette année, dans le domaine de responsabilité du ministre des affaires sociales. Je souhaiterais, en conséquence, connaître vos intentions en la matière, madame le ministre d'Etat. Mon interrogation est d'autant plus forte que, ces derniers temps, entre le rapport sur la famille, rédigé par une parlementaire du nord de la France et les très récentes prises de positions d'un des responsables politiques de haut rang de la majorité parlementaire, l'idée de renvoyer la femme à son foyer fait son chemin.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Il ne s'agit pas de cela !

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. On ne la renvoie pas, on lui donne le choix !

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Sous prétexte de lutter contre le chômage, on cherche à entraîner notre société vers un véritable recul de civilisation. Les mêmes qui, dans les années quatre-vingt, expliquaient que la cause première du chômage, en France, venait de la présence trop massive des immigrés, cherchent à présent à nous convaincre que le chômage trouve son origine dans une entrée trop massive des femmes dans la vie professionnelle. Pour les inciter à troquer le bureau ou l'atelier pour la cuisine, l'idée du salaire parental, pour ne pas dire maternel, revient à la surface.

M. Alain Vasselle. Très bonne idée !

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Naturellement, cette idée me choque profondément. En effet, si l'instauration d'un revenu de garde éducative allouée aux parents ou à une tierce personne, dans le cadre d'un droit à l'enfant, et à lui seul, mérite réflexion, l'idée d'un salaire parental me semble anachronique et irresponsable. Une telle approche risquerait d'entraîner de graves conséquences sociales. Nous savons bien qu'elle serait susceptible de générer une vague nataliste, prioritairement dans les milieux défavorisés.

M. Alain Vasselle. Mais non !

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Le texte que vous nous présenterez dans le cadre du projet de loi relatif à la famille risque de nous offrir l'occasion de revenir sur cette question, madame le ministre d'Etat. Mais je suis persuadée que, comme vous l'avez fait lors du grand débat sur l'interruption volontaire de grossesse, vous serez attachée à garantir le respect des droits fondamentaux des femmes et que vous ne serez en aucun cas complice de mesures rétrogrades.

M. Alain Vasselle. C'est un procès d'intention !

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Un autre secteur sur lequel le projet de budget me semble particulièrement insuffisant est celui de la solidarité en faveur des personnes âgées. Nous attendons toujours la mise à l'ordre du jour de nos travaux de la création d'une allocation « autonomie et dépendance ». Celle-ci devra assurer un « mieux-vieillir » aux personnes âgées, dans un cadre respectant leurs droits fondamentaux.

Madame le ministre d'Etat, vous avez évoqué, ces derniers temps, quelques éléments concernant votre approche de cette question, laissant penser qu'une aide en nature aurait votre préférence. Le débat est vaste, et je souhaite que nous puissions rapidement y revenir, car, naturellement, le mode de perception de cette allocation constitue la pierre angulaire d'une politique efficace du « bien-vieillir ».

J'aimerais, madame le ministre d'Etat, que, d'ores et déjà, vous fassiez part à la représentation nationale des échéances pour la mise en place de cette allocation « autonomie et dépendance ». J'ai bien étudié votre projet de budget, et je n'ai trouvé nulle part l'inscription de crédits pouvant correspondre à cette allocation, dont il est évident qu'elle doit relever de la solidarité nationale.

Par ailleurs, la création de places supplémentaires dans les services de soins infirmiers permettant le maintien à domicile des personnes âgées est-elle envisageable pour 1994 ?

Parallèlement, madame le ministre d'Etat, je souhaiterais attirer votre attention sur une circulaire toute récente demandant aux services de soins infirmiers pour les personnes âgées de se préparer à accueillir, pour les soins de « nursing », les malades atteints du sida, quel que soit leur âge. Cette circulaire révèle la volonté du Gouvernement de maintenir intégrés dans la cité les malades atteints du sida ; cette intégration me semble tout à fait souhaitable. Elle constitue également une reconnaissance implicite de la qualité des prestations assurées par les personnels de ces services.

Mais les compétences pratiques et psychologiques qu'impose le suivi des malades du sida diffèrent grandement de celles qui sont nécessitées par les personnes âgées. C'est pourquoi je souhaiterais obtenir des explications concernant cette circulaire et des précisions sur le financement des indispensables programmes de formation que cette évolution entraînera.

Je laisserai le soin à mon collègue M. Franck Sérusclat d'analyser le volet sanitaire du projet de budget, notamment les crédits alloués à la lutte contre le sida.

Je voudrais cependant faire part de mon inquiétude, s'agissant de la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme.

Je m'intéresserai plus particulièrement au premier de ces deux aspects ; n'oublions pas, en effet, que l'alcoolisme constitue un fléau aux conséquences sociales largement plus dommageables que la drogue. Ouvrons les yeux sur la réalité des problèmes !

Il convient de rester mobilisés, car nombre de jeunes, confrontés à une situation d'échec scolaire ou professionnel, se laissent trop souvent entraîner dans des dérives alcooliques. Je n'ai pas besoin de rappeler les dégâts considérables que la bière, notamment, peut causer.

C'est pourquoi le rôle des associations de prévention contre l'alcoolisme me paraît essentiel. Or, faute de moyens suffisants, ces structures sont trop souvent contraintes de faire du « bricolage », au détriment d'une action efficace auprès des catégories de population les plus concernées par ce fléau.

Même si la consommation globale d'alcool diminue dans ce pays - la loi Evin n'y est d'ailleurs probablement pas étrangère, n'en déplaise à Mme le ministre de la jeunesse et des sports - le développement de la marginalisation sociale, liée à l'alcoolisme, exige des moyens supplémentaires pour faire face aux problèmes posés par ces nouveaux publics. Je voudrais également suggérer, pour une meilleure cohérence budgétaire, que les caisses régionales d'assurance maladie prennent en charge les soins dispensés aujourd'hui dans les services des centres d'alcoologie. Il est anormal que le ministère des affaires sociales ait à assurer la prise en charge de ces soins.

Les retraites constituent un autre domaine d'intervention dont vous avez la charge, madame le ministre d'Etat. Confrontées à une conjoncture défavorable, aggravées par des problèmes démographiques plus structurels, les caisses de retraite connaissent actuellement des réelles difficultés. L'actualité nous incite à nous préoccuper plus particulièrement de l'ASF, l'association pour la structure financière, qui, depuis 1983, garantit les ressources des préretraités et le surcoût engendré par la retraite à soixante ans.

L'ASF était, jusqu'à présent, rattachée au ministère du travail ; sa convention avec l'Etat arrive à échéance à la fin de l'année, sans que son budget soit équilibré. En supposant que l'UNEDIC ait remboursé à l'ASF l'intégralité de sa dette, le déficit de trésorerie pourrait s'élever à plus de 13 milliards de francs.

Quatre solutions sont envisageables : dissoudre l'ASF, mais je pense que chacun de nous s'y refuse ; augmenter les cotisations patronales et salariales, malgré le refus catégorique du CNPF ; rétablir des coefficients d'abattement entraînant une baisse des retraites entre soixante et soixante-cinq ans ; enfin, faire bénéficier l'ASF d'une aide de l'Etat.

Madame le ministre d'Etat, vous menez actuellement les négociations, et vous n'ignorez donc pas que l'ensemble des partenaires sociaux sollicitent une aide importante de l'Etat ; en effet, il manquera 30 milliards de francs à l'ASF, d'ici à 1998, pour boucler son budget.

Le syndicat Force ouvrière a présenté une étude selon laquelle, si l'Etat versait 2,5 milliards de francs indexés pendant sept ans, les garanties de ressources et la validation des points de retraite seraient assurées. Or, à ce jour, l'Etat ne s'est engagé ni sur la poursuite d'une aide ni, *a fortiori*, sur le montant de cette dernière. C'est pourquoi je me permets de vous demander, madame le ministre

d'Etat, dans quel état d'esprit vous abordez les négociations et sur quelle ligne budgétaire vous seriez susceptible d'agir pour participer au sauvetage de l'ASF.

Je conclus mon propos en exprimant mes profondes inquiétudes quant à l'avenir de notre système de protection sociale.

En effet, j'ai le sentiment que, peu à peu, en douceur, en s'abritant derrière la complexité de dossiers d'une grande technicité, le Gouvernement précarise l'ensemble de notre édifice social. Certes la budgétisation d'une partie des prélèvements sociaux ne constitue pas en elle-même une menace, même si cela mérite un véritable débat national concernant à la fois le mode de financement de notre système de protection sociale, sa gestion et les prestations qu'il assure.

Le non-respect par l'Etat de ses engagements financiers me paraît beaucoup plus inquiétant.

Or la multiplication des exonérations, concernant notamment les allocations familiales, dans le cadre de la loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle, et les annonces intempestives de M. le Premier ministre concernant les exonérations, pour les entreprises, des cotisations d'assurance maladie nécessiteront une forte augmentation des transferts du budget de l'Etat vers les caisses chargées d'assurer le bon fonctionnement de notre système de protection sociale. Je suis inquiète, car je crains qu'au bout du compte les payeurs ne soient les Français modestes.

Il suffit, pour s'en convaincre, d'observer le dramatique cheminement de la convention médicale dont on nous parle depuis le printemps dernier et qui n'est toujours pas entrée dans les faits. En revanche, les assurés sociaux, eux, ont déjà eu l'occasion d'apprécier les effets des mesures de redressement de l'assurance maladie avec le fort accroissement du ticket modérateur et du forfait hospitalier, qui risque de priver de soins les Français démunis. Pour ne citer qu'un exemple, le budget global de l'hôpital de Saint-Nazaire, modeste hôpital de province, diminue de 1,2 million de francs, à charge pour le centre hospitalier de récupérer cette somme sur les seuls usagers.

Le projet de budget que vous nous présentez ne me paraît pas répondre aux besoins de financement attendus pour 1994, madame le ministre d'Etat.

Nous ne pourrions donc que nous résoudre à voter contre ce projet de budget. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

M. Jean Chérioux. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, je parlerai maintenant à titre personnel, limitant mon propos à un problème qui me tient particulièrement à cœur : le sida.

Depuis son entrée en fonctions, le Gouvernement a engagé une action courageuse en faveur de la lutte contre le sida, au bénéfice de laquelle il a souhaité engager des moyens nouveaux. Je tiens à l'en féliciter. La lutte contre le sida mobilisera ainsi, en 1994, 10 p. 100 des crédits du ministère, soit 267 millions de francs. A titre de comparaison, le projet de loi de finances pour 1993 avait prévu, à ce titre, l'ouverture de 212 millions de francs seulement.

Je me félicite, en outre, du fait que l'accompagnement des malades du sida constitue une nouvelle priorité du Gouvernement ; diverses actions ont ainsi été engagées afin, d'une part, d'améliorer l'aide au maintien à domicile

et les moyens d'une prise en charge juridique, sociale et psychologique des malades et, d'autre part, d'augmenter le nombre de places en appartement thérapeutique.

Il me semble toutefois que des mesures complémentaires pourraient être étudiées afin d'améliorer la prise en charge des traitements liés au sida.

Quelle est, en effet, la situation actuelle ?

Les médicaments utilisés pour le traitement du sida sont remboursés à 100 p. 100, en vertu de l'article D. 322-1 du code de la sécurité sociale.

Les médicaments antiviraux sont ainsi soit remboursés à 100 p. 100, soit délivrés à titre gratuit.

En revanche, les malades du sida se voient souvent prescrire des médicaments ou des appareillages qui n'entrent pas dans la liste des produits remboursables par la sécurité sociale. Il en est ainsi, en particulier, des vitamines, dont la prise régulière peut, semble-t-il, améliorer la vie du malade.

Je ne souhaite bien sûr pas proposer ici que toutes les vitamines fassent l'objet d'un remboursement par la sécurité sociale, ni même qu'elles fassent l'objet d'un tel remboursement pour les malades du sida, ce qui pourrait donner lieu à des prescriptions abusives.

Mais, dans le cadre d'une association venant en aide aux victimes du sida, j'ai reçu des malades qui m'ont communiqué des devis de prescriptions ; ces derniers, établis pour un mois, s'élevaient à près de 3 000 francs non remboursés, montant que les malades étaient incapables d'acquitter par leurs propres moyens.

Sans doute serait-il possible d'établir une liste limitative comportant certains « cocktails de vitamines », par exemple, afin qu'ils soient pris en charge par la sécurité sociale lorsqu'ils sont prescrits à des malades du sida.

Ainsi, tout en évitant les prescriptions abusives - car il y en a, c'est certain - ou de confort, les malades dont l'état nécessite vraiment certains traitements pourraient être en mesure de les suivre.

Ce n'est qu'une réflexion que je livre à l'étude de vos services, monsieur le ministre, pour avoir eu l'occasion d'entrer en contact avec des malades qui se trouvaient dans cette situation.

J'avais l'intention de m'arrêter là, mais je vous ai vu, tout à l'heure, à la télévision, monsieur le ministre,...

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Vous avez été très bon, monsieur le ministre !

M. Jean Chérioux. ... et je tiens à vous féliciter d'avoir insisté sur le rôle de la drogue dans la contamination du sida, alors que, sur le petit écran, le festival du préservatif à un franc battait son plein !

Et quelle misère que de voir se précipiter dans ce combat « héroïque » contre le sida toutes les personnes qui, voilà quelques années, s'opposaient parfois violemment à ceux qui dénonçaient les risques de la drogue et de l'homosexualité dans la contamination du sida, et dont la grande victoire fut d'empêcher l'application de la circulaire « Roux » du 20 juin 1983, condamnant ainsi à mort des milliers de transfusés dont la seule faiblesse fut de faire confiance à la médecine et au don du sang !

Monsieur le ministre, vous reconnaissez - vous l'avez encore dit tout à l'heure - que la France a le triste privilège d'être dans le peloton de tête des nations - et c'est peut-être encore plus que cela ! - pour ce qui est du nombre de victimes du sida. Pouvez-vous nous indiquer dans quelle mesure le sang contaminé a contribué à cette triste situation ? (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, le budget de la santé que vous nous proposez s'inscrit dans le droit-fil du rationnement des dépenses de santé remboursables que vous avez voté en décembre dernier.

Il prolonge la casse de notre système de retraite et de protection sociale, notamment par l'augmentation de la CSG, que M. Fourcade a d'ailleurs confirmée cet après-midi.

Il confirme le sort que vous avez réservé, voilà quelques jours, à la santé publique et à la protection sociale. Il constitue l'aveu, par ses priorités mêmes, des méfaits de votre politique - chômage, bas salaires, précarité - qui pèsent sur les conditions de vie et la santé de millions de personnes.

Loin d'y donner réponse, il traduit la volonté de faire voler en éclats tous les acquis de notre peuple dans le domaine sanitaire et social.

Pour atteindre cet objectif, vous prétendez culpabiliser nos concitoyens, qui se soigneraient trop, les médecins, qui prescriraient inconsidérément, les hospitaliers et les élus, accrochés à des équipements de santé désormais inutiles.

Que certains gaspillages existent, sans doute, et chacun doit s'attacher à les combattre quand il y a lieu. Mais, vous le savez, c'est loin d'être l'essentiel. Et ce ne sont pas les chiffres produits à la hâte et dénués de réelle valeur statistique qui nous convaincront du contraire.

La réalité se fait jour brutalement. Le refus de pratiquer une greffe cardiaque à Tours pour des raisons strictement financières, l'interruption d'une activité médicale à Metz pour les mêmes raisons, des accidents en période néonatale dans un contexte de fermetures de maternités de proximité sont des faits incontournables, résultats de l'austérité imposée aux hôpitaux, qui ont été privés, depuis 1980, de plus de 46 000 lits, pour la plupart dans le secteur public.

Ils sont les signes avant-coureurs des conséquences encore plus graves auxquelles risque d'aboutir l'asphyxie budgétaire des hôpitaux.

Vous avez décidé de supprimer 60 000 lits, en plus des 46 000 dont je viens de parler. C'est une décision guidée par des considérations strictement financières, quelles qu'en soient les conséquences pour les malades.

Et pour être sûre qu'elle sera mise en œuvre, y compris autoritairement, vous en confiez l'application aux préfets ! Nous avons combattu cette mesure inadmissible, sur laquelle vous avez d'ailleurs refusé, ici, un scrutin public qui aurait placé chacun face à ses responsabilités.

Dans votre propos introductif, madame le ministre d'Etat, vous avez parlé de concertation parce que vous êtes gênée et parce que vous savez la sensibilité des élus sur ce point. Mais, au-delà des propos, ce sont les actes qui comptent. Or, de ce point de vue, le projet de loi sur la protection sociale et la santé, qui va bientôt revenir en deuxième lecture devant le Sénat, est clair : les préfets ont pratiquement tous les pouvoirs pour supprimer des lits et fermer des services.

Mais cela ne vous suffit pas. Vous y ajoutez la contrainte financière, en ramenant à 3,35 p. 100 le taux directeur hospitalier, ce qui ne permet même pas de reconduire l'existant. Lorsque l'on sait qu'un point de taux directeur correspond à plus de 10 000 emplois, on

mesure mieux votre réelle volonté de supprimer massivement les structures de soins et les emplois qui s'y attachent.

On comprend que, dans ces conditions, le mécontentement et l'inquiétude grandissent.

On comprend aussi que, dans ce contexte, des questions de santé publique se posent de manière plus préoccupante aujourd'hui. A quels drames vont-elles aboutir, demain, si rien n'est fait pour y répondre ?

Vous prétendez que votre budget axe ses priorités sur les grands fléaux actuels.

Prenons l'exemple du sida, puisqu'on en parle tant ! Alors que 110 000 cas sont recensés et que cette maladie se développe de manière très préoccupante pour l'ensemble de la population, ce qui exige à la fois des mesures de dépistage, de prévention et de traitement, vous nous annoncez des crédits s'élevant à 267 millions de francs. C'est à peine 1 500 francs par séropositif aujourd'hui, ... sans parler de demain ! Vous osez prétendre qu'avec une telle somme on pourra combattre cette maladie, la prévenir et soulager ceux qui en souffrent !

Où allez-vous accueillir les malades, puisque vous ne parlez que de suppression de lits d'hôpitaux ? Et encore s'agit-il d'une première priorité !

Quant à la prévention, elle reste, avec la formation, un parent pauvre de votre budget.

Les effectifs de la médecine scolaire diminuent et ne permettent même pas d'assurer les actions prévues par les textes.

La médecine du travail souffre d'un déficit de praticiens que le ministère du travail prévoit d'aggraver encore jusqu'en 1997.

A moins que l'on ne réduise la prévention à des initiatives individuelles dont ne bénéficieront que les initiés et, surtout, les plus fortunés, ceux qui pourront la payer !

Car toute la question est là. Vous voulez vous débarrasser du système de protection sociale, fondé sur une véritable solidarité nationale, afin de dégager de nouvelles marges de profit pour les employeurs.

Or aucune mesure d'exonération de cotisations sociales n'a permis de régler le problème du chômage ; bien au contraire, et tous les chiffres le confirment. Au prétexte du déficit de la sécurité sociale que vous organisez ainsi, vous imposez une CSG à 2,3 p. 100, un remboursement diminué des soins, des retraites de misère, diminuant d'autant le pouvoir d'achat et les possibilités de consommer.

Ainsi s'accroît la part des ménages dans les dépenses de santé, y compris celle des mutuelles, ce qui constitue déjà un insidieux transfert vers le privé, comme le souligne le rapport de l'Assemblée nationale.

Une partie de la population - jeunes chômeurs, femmes seules, veuves - est d'ores et déjà privée de toute protection sociale. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé l'affiliation automatique dès dix-huit ans à la sécurité sociale pour tous, ce que, au-delà des discours, vous avez refusé de voter ici. Je vous demande de mesurer les conséquences graves de ce refus.

Ceux qui le pourront financeront, au prix d'importants sacrifices, une part de plus en plus grande des soins dont ils ont besoin ; quant aux autres, tant pis !

Les 600 milliards de francs que représente le marché de la santé en France constituent un enjeu pour les appétits des compagnies d'assurances et des grands groupes privés.

L'hôpital Foch, à Suresnes, en est un exemple. La SNCF a décidé d'abandonner la gestion de cet hôpital, qui participe pleinement au service public. Le privé - la Lyonnaise des eaux, Clininvest - est sur les rangs : 1 900 lits et 2 400 salariés sont ainsi mis sur le marché.

Comment les intérêts des malades ou des personnels pourraient-ils être compatibles avec les objectifs de rentabilité financière de ces grands groupes ?

Allez-vous, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, brader au privé cet outil et ce capital humain, ou allez-vous intervenir pour une solution issue du mouvement mutualiste, comme le demande le comité médical de l'hôpital Foch ?

Les conquêtes scientifiques et médicales de notre temps doivent être mises au service de tous. C'est la mission de l'Etat que d'y veiller.

Une politique de santé digne de ce nom, une réponse correcte à la maladie exigent des moyens, tout comme l'accès pour tous aux soins exige une protection sociale fondée sur une véritable solidarité nationale.

Elle ne peut donc se concevoir qu'à partir des richesses créées dans les entreprises. Décharger les employeurs de leurs responsabilités en ce domaine pour permettre de nouvelles marges pour les profits - dont nous savons qu'ils ne créent aucun emploi, au contraire - voilà le véritable gâchis, voilà la véritable injustice !

Nous faisons des propositions, en matière de financement de la sécurité sociale, estimant que ce n'est pas la hausse infinie de la CSG, que les personnes ne pourront bientôt plus payer, qui réglera le problème.

Il conviendrait, par exemple, de taxer les revenus financiers et immobiliers au même taux que les salaires. Ce serait une mesure juste et, de surcroît, utile puisque cela rapporterait 65 milliards de francs à la sécurité sociale.

Pourquoi le Gouvernement s'y refuse-t-il ? Me ferez-vous l'honneur, aujourd'hui, de répondre courageusement à cette question que vous avez toujours laissée sans réponse, madame le ministre d'Etat ?

S'attaquer résolument au chômage et aux bas salaires, au lieu de les favoriser, dégagerait des ressources pour la protection sociale. En effet, 300 000 emplois supprimés, c'est 21 milliards de francs de moins pour la sécurité sociale ! Il faut bien le reconnaître !

Et combien de nouveaux chômeurs depuis huit mois ? Quels nouveaux déficits à attendre de votre politique ? Tous les chiffres sont alarmants en matière de chômage, et donc de déficit de la sécurité sociale.

En vérité, votre budget ne peut faire illusion. Si les priorités annoncées soulignent de vrais problèmes, tels le sida ou la toxicomanie, les moyens qu'il dégage sont, à l'évidence, nettement insuffisants.

Les postes qui progressent - je pense au renforcement de l'administration sanitaire, dont les dépenses augmentent de plus de 6 p. 100 - conduisent à se demander s'il n'y a pas volonté d'accroître les outils dont vous avez besoin pour restreindre l'offre sanitaire ?

Quant aux « oubliés » de votre budget, ne sont-ils pas lourds de menaces pour l'avenir quand ils touchent la formation, la prévention, la recherche, avec une baisse de 2,15 p. 100 des crédits pour l'INSERM et de 15 p. 100 pour l'Institut Pasteur ?

Pour conclure, c'est un budget de restriction et d'inégalité, qui ne répond pas aux besoins de la population. Sa logique tourne le dos à une véritable politique audacieuse de santé et de prévention qui soit à la mesure des besoins de toute la population, sans exclusive.

C'est pourquoi nous ne le voterons pas. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Guy Robert.

M. Guy Robert. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, vous savez que la commission des affaires sociales a déposé un amendement à la deuxième partie de la loi de finances, qui va être discuté en même temps que le budget du ministère des anciens combattants et victimes de guerre.

Cet amendement vise à satisfaire, au moins en partie mais d'une manière qui semble équilibrée, la revendication des anciens combattants d'Afrique du Nord, qui souhaitent que leur soit accordée la faculté de percevoir une pension de retraite à taux plein dès l'âge de cinquante-cinq ans, en tenant compte du temps passé sous les drapeaux dans ces opérations.

M. Philippe Mestre, ministre des anciens combattants et victimes de guerre, n'a pu préciser, malgré les demandes qui lui ont été adressées à l'Assemblée nationale, la nature des mesures de substitution qui permettraient d'accorder une satisfaction, au moins partielle, à cette revendication. Il a souligné que la réponse à une telle demande ne pouvait résulter que d'une concertation interministérielle, le ministère des affaires sociales et celui du budget étant parties prenantes à cette réforme ; cette mesure relève en effet d'une modification du deuxième alinéa de l'article L. 351-1 du code de la sécurité sociale et non de celui des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Quel serait donc votre sentiment, madame le ministre d'Etat, sur une mesure qui consisterait à accorder aux anciens combattants d'Afrique du Nord le droit à une dérogation aux règles nouvelles adoptées en matière de retraite en juillet dernier ? Les titulaires de la carte du combattant ayant participé, sous l'autorité de la République française, aux opérations effectuées en Afrique du Nord entre le 1^{er} janvier 1952 et le 2 juillet 1962 continueraient de bénéficier d'une retraite à taux plein à partir de l'âge de soixante ans, après avoir cotisé cent cinquante trimestres, alors qu'à partir du 1^{er} janvier 1994 la règle de la durée exigée de cotisations sera accrue d'un trimestre par an. Ce serait là une manière de leur témoigner la reconnaissance de la nation, sans pour autant imposer au budget de l'Etat la charge que représenterait le droit à la retraite anticipée.

En effet, madame le ministre d'Etat, vous savez à quelles générations appartiennent les anciens combattants d'Afrique du Nord. Je ne vous rappellerai pas les conditions dans lesquelles sera mis en œuvre, dans le temps, l'allongement de la durée exigée de cotisations ! Convenez-en, de la conjugaison de ces deux rappels, une conclusion s'impose : le coût de la mesure suggérée est faible et les risques de contagion limités. Sa valeur symbolique est pourtant grande ! C'est pourquoi, madame le ministre d'Etat, j'ai tenu à l'exprimer solennellement. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

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

M. Franck Sérusclat. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, je limiterai mon intervention au projet de budget du ministère de la santé, présenté par M. Douste-Blazy. J'espère que Mme le ministre d'Etat ne me tiendra pas rigueur d'isoler ainsi le budget de la santé au sein du

budget des affaires sociales. Cela étant ces deux budgets sont si intimement liés et complémentaires qu'il est très difficile de les dissocier.

En préalable, je vous livrerai une observation qui devrait éviter toute polémique. En effet, je pense que le projet de budget de la santé que j'analyse aujourd'hui est peu différent de ceux que je commentais quand mes amis étaient au gouvernement.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Ah ?

M. Franck Sérusclat. Par conséquent, nous n'avons pas à nous renvoyer la balle les uns aux autres, ni à nous faire reproche de n'avoir pas fait ceci ou cela.

MM. Charles Descours et Alain Vasselle, rapporteurs pour avis. Vous allez le voter, alors ?

M. Franck Sérusclat. Ne soyez-pas si pressés...

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. Il faut être logique !

M. Franck Sérusclat. Acceptez que je développe quelques idées, et nous verrons ensuite les conclusions. Il ne faut pas vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué !

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial. Il ne faut surtout pas tuer les ours ! (*Sourires.*)

M. Franck Sérusclat. Cela étant, j'évoquerai tout de même une cause de déception devant ce projet de budget. En fait, le gouvernement auquel vous appartenez, a clamé que tout allait changer. Familièrement parlant, « Zorro allait arriver ». Or en réalité, nous nous trouvons à peu près devant les mêmes problèmes, et les solutions proposées sont les mêmes, même si certaines approches, que j'évoquerai tout à l'heure, diffèrent légèrement. Mais je ne chicanerai pas sur vos propositions et vos engagements, en souhaitant que, vous, vous ne nous chicaniez pas sur les nôtres.

Je m'en tiendrai en fait, en ce qui concerne l'aspect strictement financier, au rapport de M. Boyer. Ce dernier, effectivement, a pris une juste mesure de ce budget, qui est ce qu'il est : il prend en compte particulièrement les grands fléaux, mais, de ce fait, il néglige quelques autres secteurs.

Ce budget de la santé est globalement en augmentation de 5 p. 100 ; je reviendrai tout à l'heure sur certains points qui me paraissent intéressants. En définitive, vous avez, de façon ferme, réorienté les dépenses en direction d'un certain nombre de secteurs : veille sanitaire, grands fléaux - sida, toxicomanie. En revanche, vous avez diversement traité l'alcoolisme et le tabagisme.

La veille sanitaire, le suivi épidémiologique me paraissent être de bonnes propositions. Il convient en effet de surveiller de très près toute évolution qui pourrait avoir de graves conséquences. Mais *quid* de la pharmacovigilance, qui, elle, est plus modeste ? Le recueil d'éléments quelquefois très discrets permet cependant de s'interroger sur l'efficacité d'un médicament - je pense, par exemple, au bismuth. Mais je ne sais pas si une aide réellement importante est accordée dans ce domaine.

Par ailleurs, pour ce chapitre de la veille sanitaire, vous avez regroupé quelques crédits qui étaient dispersés et, en route, vous en avez oublié quelques-uns. La subvention à l'Institut Pasteur, par exemple, a disparu.

Vous n'avez pas non plus accordé une attention aussi grande à la lutte contre les maladies sexuellement transmissibles. L'accent est mis sur le sida, mais il y en a d'autres, que je n'évoquerai pas plus.

Les crédits consacrés à la lutte contre le sida s'élèvent à 267 millions de francs. Cette forte augmentation - 25 p. 100 - couvrira à peine la hausse de dépenses engendrée par les 16 p. 100 de cas supplémentaires. On se retrouve un peu dans la même situation.

Guère plus d'efforts ne sont consentis pour les hébergements thérapeutiques ou pour les soins à domicile.

Les crédits affectés à la lutte contre la toxicomanie progressent de 5 p. 100. Une part de ces crédits provient du regroupement de dépenses, particulièrement des chapitres 47-15 et 47-16. Quel sera l'avenir de la délégation à la lutte contre la toxicomanie, qui voit ses moyens diminuer ? En outre, elle risque de perdre une certaine importance, certes symbolique, puisqu'elle n'est plus rattachée aux services du Premier ministre. Je ne veux pas dire que le rattachement au ministère des affaires sociales est inopportun mais, en France, on porte grande attention au rattachement. Ce rattachement aux services du Premier ministre lui conférerait un certain prestige.

Les moyens dévolus à la prévention et aux post-cures sont faibles : 600 lits sont prévus cette année en post-cure et 1 200 pour 1995. On reste très loin de l'Italie, qui dispose de 10 000 lits. Là aussi, la progression est donc peu importante.

L'injonction thérapeutique, qui est une question difficile mais intéressante, n'est toujours pas bien organisée.

Les programmes de méthadone restent également relativement limités. Il n'y a pas d'innovation extraordinaire dans le domaine des échanges de seringues ; la situation reste à peu près la même.

Il est vrai, vous nous le confirmerez sans doute tout à l'heure, que des efforts existent, mais ils ne sont pas éclatants et ils ne bouleversent pas les données actuelles.

En quoi votre projet de budget témoigne-t-il d'une politique de la santé véritablement cohérente et déterminée ?

Le dépistage obligatoire du sida suscite des débats passionnés. Comme le professeur Luc Montagnier l'a indiqué et ainsi que vous l'avez d'ailleurs dit vous-même à monsieur le ministre, je ne fais que reprendre l'une de vos réflexions, le dépistage obligatoire du sida conduit à l'exclusion, et l'exclusion à l'enfermement. Il n'est pas question, dans une société comme la nôtre, quelles que soient les difficultés actuelles, de revenir aux conceptions du temps des lépreux !

Sur ce point, vous avez adopté une position très ferme, qui traduit une politique et qui rejoint les préoccupations de M. Luc Montagnier, lesquelles, d'ailleurs, faisaient suite au travail de M. Got, qui avait, lui aussi, présenté des éléments de réflexion permettant de lutter réellement contre le sida. Cette communauté de vues entre des hommes de valeur confèrent encore plus de poids à leurs propositions.

M. Got insiste beaucoup sur la nécessité de développer l'éducation, en particulier pour lutter contre la pudibonderie en matière d'éducation sexuelle. J'aimerais savoir quelle politique vous entendez mener à ce sujet.

Monsieur le ministre, vous savez quelles sont les origines de cette pudibonderie. Lourdes, dont vous êtes le maire, est d'ailleurs un lieu où celle-ci s'exerce. Pourtant, tout démontre que, vers treize ans déjà, il est bon d'aborder ces problèmes, notamment la question du préservatif. Je sais que vous avez réclamé le préservatif à un franc. Mais ce n'est pas une mesure suffisante pour le faire entrer dans les habitudes. Il faut pourtant qu'il devienne pratique courante.

Tels sont les quelques éléments que je voulais apporter, au débat afin d'aider à la définition d'une politique claire dans ce domaine.

Je ne vais pas reprendre l'excellent article qui est paru dans *Le Monde* sur la situation à Tarnier et à Cochin. A l'évidence, nous souhaitons tous que soient rapidement trouvés les moyens de traiter la maladie.

En ce qui concerne la toxicomanie, quelles sont les réflexions actuellement conduites ?

Il faudrait savoir sans doute tirer les enseignements de diverses expériences. Aujourd'hui, la prohibition sans réserve, sans nuance, est-elle la bonne solution ? Quand on voit que cela mène à Escobar, aux fantaisies de qui un pays entier est soumis, on peut en douter. Certes, on vient d'apprendre qu'il a été tué dans un supermarché. Cela m'étonne, mais peut-être est-ce vrai !

En tout cas, voilà le résultat auquel aboutit aujourd'hui la prohibition.

Sans doute les moyens mis en œuvre ne sont-ils pas suffisants, ou peut-être ne retenons-nous pas les bonnes solutions. L'histoire de la prohibition de l'alcool aux Etats-Unis a montré effectivement les débordements que cela pouvait entraîner.

Des enseignements méritent également d'être tirés, sans agressivité, des situations que nous constatons aux Pays-Bas et en Espagne, ces pays procédant autrement que le nôtre.

Je me demande s'il ne conviendrait pas de faire un rapprochement avec le laxisme évoqué tout à l'heure à propos de l'alcoolisme. Si l'on considère que l'alcoolisme n'est pas vraiment dangereux, tous les produits qui sont aujourd'hui classés comme des stupéfiants alors qu'ils sont de simples drogues mériteraient peut-être un sort identique à celui de l'alcool. Ou bien l'alcool mérite-t-il d'être traité comme la drogue ?

Mme Michelle Demessine. C'est plutôt ça !

M. Franck Sérusclat. Cette question mérite aussi un débat.

En ce qui concerne les actions de lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme, les crédits accusent une réduction de 5 p. 100. Cela signifie-t-il, en définitive, qu'il est inutile de prendre, dans ce domaine, de fortes initiatives ?

Tout en vous opposant à la prohibition, il conviendrait que vous fassiez entendre très vivement votre voix afin d'encourager l'éducation, et d'interdire la publicité. Or aujourd'hui, pour des motifs commerciaux, certains ministres souhaiteraient que l'on atténue ces interdictions, parce que, dans le domaine sportif et dans la presse, il serait intéressant financièrement de bénéficier de la publicité. J'aimerais qu'une voix forte, la vôtre, s'élève pour dire qu'il ne doit pas en être ainsi.

Un mot des dépenses de santé. J'ai bien dit que je n'aborderai pas les actions qui ont été menées par Mme le ministre d'Etat, mais je considère que, en tant que ministre délégué à la santé, vous êtes responsable des relations techniques, scientifiques, pédagogiques qui se nouent avec tous les acteurs, qu'ils soient médecins, pharmaciens, auxiliaires.

Les initiatives de l'ancien ministre délégué à la santé, M. Durieux, même si elles étaient de portée modeste, ont été bénéfiques. Mais il faut maintenant envisager une action de plus grande envergure.

Il faut, par exemple, faire un effort dans le domaine de la formation - je ne dis pas dans le domaine de la publicité. La publicité ne fait qu'informer partiellement ou mal informer les médecins. C'est une réelle formation

continue qu'il faut mettre en œuvre. En effet, il convient de s'interroger sur la nécessité d'une révision, sous une forme ou sous une autre, des compétences toutes les dix ou quinze années, car il y a une évolution non seulement des possibilités de soins, mais aussi de nos propres capacités de compréhension, de mémorisation et d'utilisation des nouvelles technologies.

J'aimerais savoir quelle politique vous entendez mener en cette matière, car les nouvelles technologies bouleversent complètement les relations entre le médecin et son patient, entre le médecin et ses confrères. Elles bouleversent même la façon d'utiliser les dictionnaires médicaux, qui seront dorénavant accessibles sur bases de données et qui permettront au médecin de savoir si la prescription combinée de plusieurs médicaments ne risque pas d'avoir des effets néfastes.

C'est un sujet d'autant plus important qu'on en vient aussi à s'interroger sur la remise en cause du secret médical et sur le support des informations médicales elles-mêmes. Là encore, une formation et une information doivent être dispensées. Nous devons nous interroger sur la façon dont devront s'organiser, dans la vie quotidienne, les relations des médecins avec des organismes tels que la Commission nationale de l'informatique et des libertés, par exemple.

Cela suppose que tous les acteurs s'impliquent dans cette réflexion et, par conséquent, que soient organisés des colloques, des rencontres, afin que la formation ne soit pas uniquement assurée par les laboratoires. Il y a certains journaux, je pense à la revue *Prescrire*, qui méritent d'être aidés. Je serais donc heureux de connaître vos positions sur des questions essentielles comme celles du codage des actes, des références médicales opposables, etc.

Les acteurs essentiels, tout comme les parlementaires eux-mêmes, attendent de vous – et cette attente est légitime – une forte participation, allant jusqu'à la mise en place de groupes de réflexion, voire d'un comité de pilotage, à l'image de ce qu'avait fait Philippe Lazar avec les conférences de consensus. Dans ce domaine, beaucoup reste à faire.

L'hospitalisation, qu'il s'agisse de l'hôpital privé ou de l'hôpital public, mériterait, à elle seule, un débat spécial, afin de définir les compétences et d'éviter les redondances. Il faudrait même porter une attention toute particulière à l'hôpital public, car, si le privé et le public pèsent lourdement sur le budget, aujourd'hui, l'hôpital public connaît un déficit plus important et de plus grands déséquilibres. Il connaît également une lente déqualification. Or, paradoxalement, pour éviter une telle déqualification, il faudrait sans doute augmenter au moins les salaires de base.

Voilà un dossier particulièrement important, qui mérite réflexion, afin d'explorer, à défaut de prendre les décisions qui s'imposent, d'autres pistes que celles qui ont été utilisées jusqu'à maintenant.

Monsieur le ministre, je serais enclin à suggérer au groupe socialiste, comme je l'ai déjà fait une fois, vous vous en souvenez sans doute, de s'abstenir au moment du vote. Mais, cette fois-ci, il s'agit de se prononcer sur l'ensemble du projet de budget. Je ne peux que me sentir solidaire de mes amis et collègue Mme Dieulouard et M. Metzinger. Vous comprendrez que, moi aussi, je vote contre ce projet de budget. (*M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales, et M. Charles Descours, rapporteur pour avis, manifestent leur désappointement.*)

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Je tiens tout d'abord, messieurs les rapporteurs, à vous remercier pour la qualité des travaux que vous avez réalisés et que vous avez présentés cet après-midi. Ils seront très utiles à la réflexion de mon département ministériel et à l'ensemble du Gouvernement.

Mes remerciements vont également aux différents orateurs, qui, par leurs observations et par leurs questions, ont su mettre l'accent sur certains des aspects essentiels de la politique du Gouvernement, aspects sur lesquels je souhaite maintenant vous apporter des précisions complémentaires.

Ce débat a été si riche et si instructif que je ne pourrai répondre à toutes les questions qui m'ont été posées, à moins de vous retenir jusqu'à une heure tardive ! Je vous enverrai, au cours de la semaine prochaine, des réponses écrites sur les questions que je n'aurais pas traitées.

Messieurs Descours et Oudin, vous avez, à juste titre, souligné la situation, qui reste très préoccupante, des comptes sociaux.

A cet égard, vous avez émis deux souhaits : l'instauration d'un débat annuel au Parlement et l'harmonisation du calendrier de la commission des comptes de la sécurité sociale avec celui des débats parlementaires. Je suis favorable à ces demandes et j'espère pouvoir vous présenter des propositions au printemps sur ces sujets.

S'agissant de la situation financière des régimes de sécurité sociale, je ne peux qu'abonder dans votre sens, monsieur Descours. En dépit des mesures considérables et difficiles prises par le Gouvernement dès son arrivée, le redressement des comptes de la sécurité sociale exige de nouveaux efforts.

Nous réfléchissons actuellement sur un dispositif de financement pesant moins sur les revenus du travail. Mais il ne faut pas amoindrir les moyens de financement de la sécurité sociale. La situation des comptes ne le permet pas. Je souhaite toutefois réaffirmer de nouveau que la modification du financement de la branche famille laissera intactes les ressources de cette branche, ce qui, vous l'avez souligné, monsieur Descours, ne suffira malheureusement pas, compte tenu des mauvaises rentrées de cotisations, à assurer, sur l'exercice 1994, l'équilibre de la branche famille.

Je répondrai ultérieurement aux diverses questions que vous m'avez posées, madame Fraysse-Cazalis ; mais, concernant le financement de la sécurité sociale, vous m'avez reproché de ne pas répondre à la suggestion que vous faites de financer la sécurité sociale par la taxation des revenus financiers. Effectivement, c'est un reproche qui m'a été adressé à plusieurs reprises, et je me suis toujours demandé ce que voulait dire l'expression « revenus financiers ».

Jusqu'à maintenant, la conception de la sécurité sociale – conception qui a des conséquences importantes sur la gestion et le paritarisme – était fondée sur le principe d'un financement reposant sur des cotisations, à la fois salariales et patronales. Dès lors, madame Fraysse-Cazalis, je remarque que votre proposition ne va pas du tout dans ce sens. En effet, vous reprochez au Gouvernement de rester dans une approche orthodoxe de la conception de la sécurité sociale et vous proposez une solution qui sort tout à fait de cette épure !

Quand vous parlez des revenus financiers, entendez-vous ceux des entreprises ? Mais les entreprises paient des cotisations employeur extrêmement importantes, nous le savons tous. S'agissant des entreprises de main-d'œuvre, ces charges sont plus importantes même que celles qui sont mises en œuvre pour les systèmes de protection sociale de certains pays voisins ayant un financement plus équilibré.

Si vous entendez par revenus financiers ceux des personnes privées, je vous répondrai que tous les revenus aujourd'hui sont touchés par la CSG !

Par conséquent, je ne vois pas très bien à quoi vous faites allusion. J'ai plutôt l'impression que vous employez depuis des années la formule « revenus financiers » comme s'il s'agissait d'un remède-miracle, d'une manne céleste qui ferait disparaître tous les problèmes ! Je le dis sans plaisanter et sans intention d'entamer une polémique sur ce sujet.

Mme Beaudou a même parlé d'un budget angoissant. Non, madame ! Ce budget est un très bon budget. Il est même en augmentation de 13 p. 100 avec, sur bien des postes, des augmentations, en matière de santé notamment, de 5 p. 100 à 6 p. 100 qui sont très supérieures à l'évolution du coût de la vie et du PNB.

Ce qui est angoissant aujourd'hui, c'est non pas ce projet de budget, mais bien plutôt l'équilibre des comptes sociaux ! Notre système de protection sociale connaît une évolution des dépenses infiniment plus forte que celle des recettes. C'est vrai, mais, je le dis très clairement, il n'y a pas que cela : le problème vient aussi du fait que nous connaissons, aujourd'hui, une augmentation également très importante de la demande de soins.

Cette tendance, qui n'est pas nouvelle, ne serait supportable par aucun pays. Aucun pays, en effet, ne pourrait consacrer aux dépenses de santé, chaque année, plusieurs points de PNB supplémentaires, à commencer par nous, pour notre propre système, qui n'est pas plus efficace que celui de nos voisins et qui est beaucoup plus coûteux. Nous devons nous poser la question de savoir pourquoi et essayer d'y porter remède.

J'ai quelques souvenirs à ce sujet – c'était il y a quinze ans à l'Assemblée nationale – de certains discours tenus par des membres de votre groupe, madame, sur des systèmes de santé européens qui étaient formidables alors qu'en France on ne soignait plus personne. Notre système était épouvantable, et je passe sur la description misérabiliste ! Or, on constate aujourd'hui – je n'avais donc pas totalement tort – que la comparaison est encore largement en faveur de notre pays ! Il faut donc savoir raison garder.

Nous avons en vérité un système de santé tout à fait exceptionnel. Il ne faut pas essayer de croire aux Français qu'on ne les soigne pas, qu'on ne fait pas tout ce qui est possible pour leur santé.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. C'est pourtant ce qu'ils vivent !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Ce serait jeter le trouble et l'inquiétude. Pis, ce serait faire preuve d'irresponsabilité ! (*M. le rapporteur spécial applaudit.*)

Les efforts considérables que nous faisons actuellement tendent au contraire à sauver un système de protection sociale,...

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. C'est lamentable !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. ... qui serait menacé aujourd'hui si nous continuions à dépenser, chaque année, comme nous le faisons.

Mme Marie-Claude Beaudou. Vous avez complètement déformé nos propos ! Ce n'est pas honnête !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Voilà ce qu'il faut dire ! Si nous laissons dériver les dépenses et si nous ne mettons pas fin au gaspillage, que beaucoup de gens reconnaissent d'ailleurs, nous n'aurions plus, demain, de système de protection sociale. Nos efforts visent précisément à conserver un système de solidarité au sein de la collectivité nationale, pour que tout le monde puisse avoir accès aux soins.

Mme Marie-Claude Beaudou. Les Français gaspillent, madame ?

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Oui, madame, il y a beaucoup de gens qui gaspillent, et il faut le dire !

Mme Michelle Demessine. S'il faut le dire, faites-le ! Osez le leur dire vous-même !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. On sait parfaitement que certains gaspillent ! On sait qu'il y a certains gaspillages !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Ils mangent les cachets comme du chocolat ?

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Mais oui ! Vous le savez bien !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Ce n'est pas moi qui l'invente : il suffit de lire chaque jour les journaux ! Vous le dénoncez vous-mêmes à propos des médicaments !

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Mais oui, vous savez bien, par exemple, qu'on prend, en France, trop de tranquillisants !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. On ne peut pas tenir deux langages, en parlant d'un régime de marché, qui, justement, pousse au gaspillage !

Mme Marie-Claude Beaudou. Vous déformez complètement mes propos !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Pas du tout ! Vous dites cela parce que vous êtes ennuyée que je vous mette devant vos contradictions !

Mme Marie-Claude Beaudou. Pas du tout !

Mme Michelle Demessine. Vraiment non !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Vous avez évoqué, monsieur Fourcade, la situation de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

La situation financière de la plupart des régimes de sécurité sociale est, vous le savez, particulièrement dégradée, et je regrette que tout le monde n'en ait pas conscience, car la seule façon de les sauver, c'est d'avoir conscience de ces difficultés.

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

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Les mécanismes de solidarité entre ces régimes permettent, dans ces périodes difficiles, de sauvegarder les systèmes de protection sociale des différentes catégories de la population.

Les régimes de retraite qui connaissent un rapport démographique favorable aujourd'hui sont donc particulièrement sollicités.

Je n'entrerai pas dans le détail très technique des compensations. Je souhaite seulement indiquer que l'application stricte d'un calcul démographique amènerait des transferts insupportables pour les régimes débiteurs à la consommation. C'est pourquoi on ne retient qu'un

pourcentage de ces sommes pour les transferts réels ; le taux retenu pour cette compensation spécifique sera le même pour 1994 que sur 1993, c'est-à-dire 38 p. 100.

La situation financière favorable que connaît ce régime et les réserves importantes dont il dispose ...

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Vous critiquez la fiscalité !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. C'est tout le principe de la compensation démographique, monsieur Fourcade, vous le savez bien !

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Alors, ne critiquez plus la hausse de la fiscalité locale ! Donnez-nous au moins cette satisfaction !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Monsieur Fourcade, vous savez bien que, sur ce point, je ne suis pas en mesure de vous répondre, ni techniquement ni politiquement.

L'importance des réserves dont disposent ces régimes permettra de faire face aux charges de transfert.

Le Gouvernement évaluera avec soin les conséquences de la compensation sur les divers régimes afin de décider des suites qui devront être données à partir de 1995. Je serai d'autant plus attentive que les agents des hôpitaux sont également affiliés à la CNRACL. Tout déséquilibre de cette caisse se répercuterait sur les budgets des hôpitaux et donc de l'assurance maladie.

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

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Toujours sur cette question de l'affiliation à l'assurance maladie, je répondrai maintenant à M. de Villepin.

La crise que connaît le système de sécurité sociale des Français de l'étranger a retenu toute mon attention. Je vous apporterai des réponses précises, monsieur le sénateur, dès que nous aurons pu étudier le dossier de façon approfondie.

Monsieur Fourcade, vous avez évoqué à plusieurs reprises la situation de l'emploi, notamment de l'emploi des jeunes, en souhaitant qu'un effort bien plus important soit engagé pour réduire les charges sociales qui freinent l'embauche des jeunes de moins de vingt-six ans.

La situation de l'emploi des jeunes est dramatique, nous en sommes tous conscients. C'est pourquoi le Gouvernement a déjà pris des mesures pour compléter un dispositif déjà important, je pense notamment aux contrats d'insertion professionnelle, dans le cadre de la loi quinquennale sur l'emploi. Cette loi prévoit une exonération de cotisations sociales quand une formation est associée à l'emploi. Cela répond, je crois, pour partie, à votre préoccupation. Des exonérations générales qui ne seraient pas clairement liées à des dispositifs de formation risqueraient de détourner les jeunes comme les employeurs des formations en alternance, pourtant essentielles pour une insertion professionnelle durable.

Enfin, je dois le souligner, le coût d'une telle mesure - plusieurs dizaines de milliards de francs - serait considérable et ne pourrait être supporté ni par la sécurité sociale ni par le budget de l'Etat.

Cela étant, il ne nous est pas interdit de faire preuve de la plus grande imagination. Je suis à votre disposition pour étudier des formules qui, s'inspirant de celle que vous proposez, seraient cependant à la fois plus incitatives et moins coûteuses pour le budget comme pour la sécurité sociale.

Monsieur Chérioux, vous avez rappelé, et je vous en remercie, l'attachement de la Haute Assemblée à la politique familiale.

Vous connaissez ma volonté et celle du Gouvernement de mener une politique familiale ambitieuse. Nous préparons, vous le savez, un projet de loi-cadre sur la famille. Il sera soumis au Parlement lors de la session de printemps.

Les trois grands axes sur lesquels je travaille sont l'amélioration de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, le logement des familles et la situation des familles ayant à leur charge de grands adolescents.

Je voudrais, à cette occasion, répondre à Madame Dieulangard.

Madame, notre politique de la famille doit être comprise en même temps, comme une politique à l'égard des femmes. En effet, il n'est pas de bonne politique de la famille qui ne recherche, au-delà de la seule amélioration des conditions de vie matérielles des familles, les moyens de permettre à tous les parents non seulement d'avoir autant d'enfants qu'ils le désirent, mais aussi, bien sûr, de les élever.

Or la satisfaction d'une telle aspiration ne sera possible que si nous respectons les vœux des femmes. Car mesdames, messieurs les sénateurs, ce sont elles qui font les enfants ! A nous de tenir compte de leurs préoccupations, de leurs aspirations, de la façon dont elles entendent gérer leur vie. Quelle femme, en France, ne souhaiterait pas pouvoir concilier vie familiale et activité professionnelle ? Certes, un certain nombre d'entre elles veulent pouvoir s'arrêter pour élever leurs enfants. Mais nous savons qu'il n'y a pratiquement plus de femmes qui envisagent leur vie sans aucune activité professionnelle. Nous savons également que d'autres, qui souhaiteraient en leur for intérieur rester au foyer, y renoncent par peur d'être confrontées à certains aléas, tels que le veuvage, la séparation ou encore le chômage du mari ou du compagnon.

A cet égard, soyons réalistes : quelles que soient les prestations qui seront mises en place, elles ne seront sans doute pas équivalentes à un salaire. D'ailleurs M. Chérioux lui-même le sait bien, qui, parlant de l'allocation parentale d'éducation, de l'allocation de libre choix, nous a expliqué que son application devrait être progressive car elle serait financièrement impossible à mettre en œuvre aujourd'hui.

Que souhaitent les femmes ? Comme les statistiques le montrent, cela dépend beaucoup du type d'activité professionnelle qu'elles ont, de leur niveau de rémunération et de leur niveau de formation. Nous avons eu beaucoup trop longtemps une approche dogmatique du sujet.

Le travail à temps partiel est, pour beaucoup de femmes ; une très bonne solution, car elles peuvent s'occuper davantage de leurs enfants, tout en conservant un savoir-faire et une compétence professionnels puisqu'elles ne sont pas coupées du monde du travail.

D'autres, en revanche, souhaitent continuer à travailler à temps plein, soit parce qu'elles y sont contraintes, soit parce qu'elles désirent faire carrière.

Et puis il y a les autres, celles qui veulent pouvoir s'arrêter quand les enfants sont jeunes.

Il nous faut respecter les choix de ces femmes, trouver les dispositifs qui soient susceptibles de les aider à les assumer. En aval, il nous faut mieux prendre en compte les structures d'accueil, les assistances maternelles et, éventuellement aussi, les aides familiales, en sachant que les sommes que nous pourrions consacrer à ces actions ne seront pas illimitées.

Il n'est donc pas du tout dans notre intention de renvoyer systématiquement les femmes dans leur foyer, ce serait, d'ailleurs, tout à fait irréaliste. Nous voulons tout simplement aider les femmes qui souhaiteraient élever leurs enfants et ne peuvent le faire pour des raisons financières.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Très bien !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Nous voulons leur simplifier la vie, les aider quand les enfants sont encore trop jeunes pour aller à l'école. Leur choix sera plus facile si elles savent qu'une prestation viendra compenser, au moins en partie, une éventuelle perte de salaire. (*MM. Jacques Machet et Jean Chérioux, rapporteurs pour avis, applaudissent.*)

Je souhaite être en mesure très prochainement de soumettre à la commission des affaires sociales les principales mesures de ce dispositif. Vous constaterez alors que, loin de tout dogme et de toute doctrine, elles ne sont inspirées que par le souci d'aller au-devant des aspirations des femmes pour leur rendre la vie plus simple. Leur vie est de plus en plus compliquée, quelles que soient, d'ailleurs, le type de leur activité professionnelle, leur vie familiale ou les charges qu'elles supportent.

Récemment encore, parlant devant un groupe de femmes, j'ai eu l'occasion de dire de quel bonheur se privaient les femmes qui décidaient de ne pas avoir d'enfants, ou de n'en avoir qu'un, pensant qu'il serait heureux.

Plutôt que de parler des retraites de demain, qu'il nous faut assurer - ce qui intéresse fort peu les femmes - parlons-leur du bonheur d'aujourd'hui, du bonheur de voir grandir les enfants. Peut-être auront-elles alors plus envie d'en avoir !

Nous avons en tout cas la responsabilité de les aider à satisfaire cette aspiration sans pour autant les obliger à rentrer à la maison ! (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

Vous avez évoqué également, monsieur Chérioux, la pénalisation fiscale du mariage. Sachez que notre législation fiscale est, dans l'ensemble, très favorable au mariage et, plus largement, à la famille : il y a le quotient conjugal et le quotient familial. Récente réforme de l'impôt sur le revenu a encore renforcé cette tendance favorable à la famille. Mais il conviendra peut-être, à l'occasion de la préparation du projet de loi sur la famille ou de la deuxième étape de la réforme de l'impôt sur le revenu, de revenir sur certains points afin que, jamais, la famille ne soit pénalisée par rapport à d'autres situations.

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. Merci d'avance !

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis. Très bien !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Monsieur Machet, vous avez bien voulu relever que le budget de la politique en faveur des personnes handicapées progressait de 5,6 p. 100 en 1994. Vous avez souhaité cependant que les prestations soient recentrées sur les besoins propres de la population handicapée et qu'il soit mis fin à la dérive de l'allocation compensatrice, devenue progressivement une prestation du handicap de l'âge. Cette dérive, qui a été dénoncée très souvent dans cette enceinte, est tout à fait néfaste. La discussion, au printemps prochain, du projet de loi relatif aux personnes âgées dépendantes sera l'occasion de le faire. La question de l'allocation compensatrice sera évoquée dans ce cadre-là.

Je le confirme donc, madame Dieulangard, le projet de loi sur la dépendance des personnes âgées viendra en discussion au printemps. Pour l'instant, il ne m'est pas possible de vous dire quelle en sera exactement l'économie. En outre, il est bien normal qu'il ne soit pas financé en 1994, puisque ce texte, qui n'est même pas encore adopté, ne sera probablement pas appliqué avant le 1^{er} janvier 1995, vraisemblablement du moins. Plusieurs possibilités de financement sont actuellement à l'étude.

Vous vous interrogez également, monsieur Machet, sur l'article 52 du projet de loi de finances pour 1994, qui tend à fixer un taux minimum d'incapacité pour l'obtention de l'allocation aux adultes handicapés. La Cour des comptes, dans un rapport récent, nous a incités à faire en sorte que les sommes que la collectivité nationale consacre aux personnes handicapées soient bien employées pour elles. L'article 52 du projet de loi de finances va dans ce sens. Une circulaire précisera que toutes les personnes contaminées par le virus du sida, dès lors que leur affection a des répercussions sur leur vie professionnelle et sociale appréciées par les médecins des COTOREP, bénéficieront bien de l'allocation aux adultes handicapés.

Il n'en reste pas moins que les moyens des COTOREP devraient être augmentés. Il faudra poursuivre les efforts au-delà de l'année 1994.

Vous avez également évoqué, monsieur Machet, les difficultés soulevées par l'« amendement Creton », c'est-à-dire le maintien à titre dérogatoire des adultes dans les établissements à statut médico-éducatif. Je les connais. Nous nous attachons à étudier les adaptations qu'il y a lieu d'apporter à ce dispositif.

Enfin, vous avez bien voulu souligner - je vous en remercie - l'effort que représente la création de 2 000 places supplémentaires en centres d'aide par le travail. Je sais que tous les besoins ne sont pas encore couverts, mais c'est déjà une première étape.

Monsieur Vasselle, vous avez évoqué la politique en faveur des personnes âgées, dont vous vous préoccupez.

Le vieillissement de la population accroît la nécessité de définir d'une manière précise cette politique pour préparer dès maintenant la réponse de notre société au choc démographique des années 2005-2010. Vous avez évoqué également l'action législative et réglementaire du Gouvernement, à laquelle vous avez été d'ailleurs étroitement associé en tant que rapporteur du projet de loi relatif à l'assurance vieillesse.

Pour ce qui concerne le principe de la parité stricte entre les pensions et les prix à la consommation, je tiens à affirmer que le dispositif sera appliqué par le Gouvernement dans une totale transparence. Ainsi les pensions seront-elles augmentées de 2 p. 100 le 1^{er} janvier 1994, conformément la loi et aux textes d'application. Le mécanisme d'ajustement ne sera pas appliqué dès cette année, car le dispositif a été mis en place pour une période de cinq ans. Le premier ajustement ne pourra donc intervenir qu'à l'issue de la première année, soit le 1^{er} janvier 1995, ce qui explique que des mesures aient déjà été prises par le Gouvernement pour le 1^{er} janvier 1994 sans consultation particulière.

Il est important de poursuivre les efforts faits en faveur du maintien à domicile, grâce, d'une part, à la création de places dans les services de soins infirmiers et grâce, d'autre part, à la création de l'allocation aux personnes âgées dépendantes. Nous avancerons dans ces deux dossiers l'année prochaine, puisque le projet de loi sur la dépendance sera soumis, je le répète, au Parlement au printemps prochain.

Dans le même temps, l'accueil en établissement des personnes âgées sera amélioré, par la poursuite de la médicalisation des structures actuelles, mais également grâce à la reconversion de lits de soins aigus en lits de long séjour pour les structures sanitaires. En disant cela, j'entends répondre à ceux que les mesures de restructuration inquiètent. Sachez, mesdames, messieurs les sénateurs, que ces restructurations permettront la mise en œuvre de mesures de santé publique.

Mme Fraysse-Cazalis a indiqué que la fermeture des petites maternités faisait courir des risques aux femmes et aux tout petits bébés. Bien au contraire, madame. D'ailleurs, les femmes l'ont bien compris, c'est une des raisons pour lesquelles ces petites maternités sont si peu fréquentées. Aujourd'hui, les femmes savent bien que, si elles veulent accoucher avec le maximum de garanties, elles doivent choisir des maternités disposant de structures suffisantes, d'équipements sophistiqués ainsi que de personnels qualifiés et disponibles en permanence. Or, on ne peut pas trouver toutes ces conditions réunies dans les maternités qui ne pratiquent que quatre-vingts ou cent accouchements par an. Tout le monde le sait dans tous les pays. Dire que l'on met en péril la santé des femmes et des enfants parce que l'on ferme ces maternités, c'est vraiment proférer une contre-vérité !

Partout, depuis des années, dans un souci de prévention, on incite les femmes à accoucher dans des établissements suffisamment équipés. On sait très bien que dans les petites structures isolées elles ne peuvent bénéficier de la même sécurité.

MM. Oudin et Louis Boyer ont évoqué la situation financière des hôpitaux.

Le taux directeur hospitalier a été fixé, pour 1994, à 3,35 p. 100. Ce taux permet de financer toutes les mesures prises en faveur des personnels. Il permet également de mener les actions décidées par le Gouvernement en faveur de la restructuration des urgences, des actions de recherches, et de prendre en charge les malades du sida.

Mme Fraysse-Cazalis s'est inquiétée du coût du sida, qu'on ne pourrait pas assumer, selon elle. L'assurance maladie prend en charge 4 milliards de francs à ce titre, et, je le répète, le taux directeur qui a été fixé permettra de prendre en charge les dépenses hospitalières des malades atteints du sida. Nous assumerons donc bien les dépenses occasionnées par cette maladie.

Je le reconnais, ce taux directeur impliquera pour les hôpitaux des efforts de maîtrise des dépenses. Il doit s'accompagner - tout le monde en convient - d'une action de restructuration hospitalière vigoureuse. C'est non seulement une obligation de santé publique, comme l'a souligné le rapport du professeur Steg sur les urgences, mais également une nécessité pour parvenir à maîtriser les dépenses hospitalières.

Je le dis une fois de plus, si nous voulons maîtriser les dépenses hospitalières, c'est parce que nous voulons préserver notre système de protection sociale.

Monsieur Oudin, vous vous êtes inquiété de la réduction des crédits prévus pour subventionner les investissements des hôpitaux. Ces crédits s'élèveront à 460 millions de francs en 1994. Je dois vous rappeler néanmoins que les investissements hospitaliers eux-mêmes se sont élevés à 17 milliards de francs en 1992. Les subventions de l'Etat ne représentent donc qu'une faible part des ressources d'investissements des hôpitaux.

Oui, monsieur Huriet, la maîtrise des dépenses hospitalières sera difficile. Il faudra mobiliser tous les acteurs du système de soins, mais également les élus locaux. Il

nous faudra rénover nos outils tels que le budget global. Tel est l'objet du PMSI, qui vise à répartir les enveloppes budgétaires sur la base d'indicateurs médicalisés.

Le PMSI sera expérimenté dès 1994 en Languedoc-Roussillon, tant pour les hôpitaux publics que pour les cliniques privées, de façon à disposer d'une évaluation identique pour les deux types d'établissements.

Cette expérimentation doit nous permettre aussi de définir les enveloppes budgétaires sur des critères plus objectifs et plus pertinents, de façon à valoriser les établissements qui ont une activité réelle et qui font preuve d'un grand dynamisme. Il faut éviter de pérenniser des méthodes qui ne se sont pas révélées concluantes.

Puisque je parle des hôpitaux, je répondrai à Mme Fraysse-Cazalis que l'avenir de l'hôpital Foch n'est absolument pas en question. Cet établissement occupe une place éminente dans le paysage hospitalier des Hauts-de-Seine. Sa vocation d'hôpital participant au service public hospitalier ne sera pas remise en cause ; du moins, c'est absolument ce que nous souhaitons.

Cela dépend bien sûr de la fondation franco-américaine qui est propriétaire de cet établissement. Les contacts que nous avons eus jusqu'à présent montrent bien que ce n'est pas du tout l'intention de ses responsables que de remettre en cause cette vocation. Ce n'est pas non plus celle des pouvoirs publics.

Toutes les hypothèses sont aujourd'hui ouvertes pour sa reprise. En tout état de cause, la décision finale appartiendra à la fondation franco-américaine. Quoi qu'il en soit, les personnels n'ont aucune inquiétude à avoir quant à leur avenir.

Nous souhaitons favoriser au maximum la solution qui sera choisie par l'hôpital lui-même, dans des conditions qui permettent de garantir la qualité des soins et les services rendus actuellement, et ce depuis des années.

M. Guy Robert propose de moduler en faveur de certaines catégories, notamment en faveur des anciens combattants d'Afrique du Nord, la durée d'assurance qui ouvre le droit au taux plein de la retraite.

Monsieur le sénateur, vous me pardonnerez si je ne vous réponds pas aujourd'hui. Il s'agit d'une affaire très complexe, que je suis d'ailleurs depuis des mois avec M. Philippe Mestre. Nous ne sommes cependant pas seuls dans cette discussion, et les négociations sont difficiles.

Certaines des solutions envisagées sont extrêmement coûteuses et donc inacceptables. Elles risqueraient, par ailleurs, de créer des précédents vis-à-vis d'autres catégories qui pourraient, ultérieurement, demander des avantages similaires.

Nous étudions tout de même très sérieusement la situation. Naturellement, dès que nous aurons progressé suffisamment, je me permettrai de prendre contact avec vous pour vous dire ce qu'il en est, à moins que M. Philippe Mestre ne le fasse avant moi.

En ce qui concerne l'ASF, j'indiquerai qu'il s'agit d'un problème extrêmement difficile. Les gouvernements précédents ont, en fait, tiré des traites sur l'avenir en décidant la retraite à soixante ans...

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

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. ... sans prendre les mesures d'équilibre nécessaires en ce qui concerne les régimes complémentaires.

M. Jean Chérioux, rapporteur pour avis. C'est exact !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. C'est la raison pour laquelle nous nous trouvons confrontés à une grande difficulté.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. On ne le dira jamais assez !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Pendant quelques années, l'Etat a payé le surcoût qui en résultait pour les régimes complémentaires, ce qu'il a ensuite cessé de faire. C'est moi qui hérite de ce dossier, et, je dois le dire, sans joie, car c'est un dossier très difficile. Je comprends et la préoccupation des gestionnaires du régime et la préoccupation de ceux qui redoutent de voir disparaître leur régime complémentaire, ce qui, en fait, ne sera pas le cas.

Nous suivons donc de très près ce dossier.

Il est très facile de faire des dons sociaux en tirant des traites sur l'avenir !

M. Emmanuel Hamel. Heureusement, l'avenir, c'est nous !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. C'est bien ce qui s'est passé avec la retraite à soixante ans. Le régime de base a été mis à mal, mais ce fut pire pour les régimes complémentaires.

Madame Beaudeau, vous avez parlé de l'Institut de périculture. C'est un dossier que je connais bien. Il est compliqué parce que sont en jeu des intérêts contradictoires et qu'il est très difficile de mettre les partenaires d'accord.

Je suis personnellement ce dossier ; nous espérons trouver une solution qui préserve l'équipe très spécialisée qui s'occupe aujourd'hui de ces naissances difficiles.

S'agissant des veuves civiles, j'ai rencontré leurs représentantes à Saint-Etienne. Vous avez fait état de mes réponses ; elles n'ont pas changé depuis.

Je confirme simplement que nous étudions la possibilité d'améliorer la pension de reversion dans le cadre de la loi relative à la famille.

Pour ce qui concerne le laboratoire de fractionnement, monsieur Huriet, la loi de janvier 1993 est bien difficile à mettre en place. Nous travaillons beaucoup sur ce dossier.

Nous avons été amenés à apporter certaine modification dans l'organisation du GIP, mais nous ne sommes pas encore en mesure de dire quand nous pourrions obtenir les accords nécessaires de l'ensemble des centres de transfusion sanguine qui ont des laboratoires de fractionnement. C'est un dossier très lourd. Si vous le souhaitez, nous pourrions en parler de façon plus approfondie en une autre occasion.

Mme Dieulangard a posé une question sur les CHRS. Dans ce domaine également, nous avons trouvé une situation très obérée par une convention collective agréée par décret, qui a augmenté de façon très importante les charges des CHRS.

Aujourd'hui, un certain nombre d'entre eux se trouvent confrontés à des difficultés financières importantes. Nous avons décidé un redéploiement de crédits de 26 millions de francs, puis nous avons inscrit 48 millions de francs dans le projet de loi de finances rectificative. Ces sommes seront réparties entre les CHRS qui éprouvent les plus grandes difficultés, afin qu'ils puissent poursuivre leurs activités ; nous savons tous les services qu'ils rendent.

Une inspection commune conduite par l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection des finances a fait un bilan de l'activité et des modalités de fonctionnement de ces CHRS, mais aussi des difficultés qu'ils connaissent.

Nous tirerons dès 1994 les conséquences des rapports qui nous seront remis car nous avons le souci que les CHRS puissent fonctionner dans les meilleures conditions possible et puissent même augmenter leurs capacités.

Nous mesurons les difficultés sociales auxquelles sont confrontées les populations accueillies dans les CHRS. Nous voulons que celles-ci puissent continuer à être prises en charge dans les mêmes conditions.

Mon intervention a été un peu longue, je vous prie de m'en excuser, mesdames, messieurs les sénateurs, mais de nombreuses questions fort intéressantes m'avaient été posées et j'ai voulu répondre à toutes. Je tiens à vous assurer que le dialogue qui existe entre le Sénat et le département ministériel dont j'ai la charge est toujours pour moi très enrichissant. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

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

M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué à la santé. Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, l'examen du budget du ministère de la santé, tant en commission qu'en séance publique, constitue une occasion privilégiée permettant un dialogue approfondi entre le Gouvernement et la Haute Assemblée.

Je me réjouis du fait que, en exerçant la plénitude de son contrôle sur l'action du Gouvernement, votre assemblée contribue de manière constructive à la définition et à l'orientation de la politique de santé.

Je tiens notamment à remercier les rapporteurs, qui ont accompli un travail important ; je veillerai à ce qu'il soit tenu le plus grand compte des observations formulées par les uns et par les autres.

La Haute Assemblée souscrit aux objectifs essentiels du Gouvernement ; je ne puis que m'en réjouir.

Je vais tenter de répondre, aussi brièvement que possible, aux principales préoccupations exprimées par les différents orateurs au cours du débat.

Comme l'ont souligné d'emblée MM. Oudin et Louis Boyer, dans un contexte budgétaire extrêmement tendu, la progression sensible des crédits de mon ministère est la traduction concrète de la priorité accordée, au sein de l'action gouvernementale, à la politique de santé publique. Je remercie les rapporteurs d'en avoir donné acte au Gouvernement.

Cette priorité doit s'accompagner, comme MM. Oudin et Louis Boyer l'ont très justement rappelé, d'une clarté et d'une lisibilité accrue des documents budgétaires. M. Boyer a notamment indiqué que la progression apparente des crédits de certains chapitres était inférieure à leur augmentation réelle, et il a souhaité que les phénomènes de « yoyo budgétaire », pour reprendre son expression, soient limités dans toute la mesure possible.

Je partage ce souhait. Déjà, comme vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, la présentation du budget a, cette année, fait l'objet d'un effort important de clarification.

Au-delà de l'évolution des nomenclatures budgétaires, nous avons cherché à améliorer la lisibilité du budget.

C'est ainsi que nous avons regroupé sur un seul chapitre les crédits consacrés à la veille sanitaire. Le contrôle s'en trouvera facilité.

Il fallait, par ailleurs, que des priorités soient clairement définies, afin d'éviter toute dispersion des moyens.

C'est le cas pour 1994, mais ce le sera aussi pour les trois années qui viennent ; je crois que la programmation triennale constitue un réel progrès.

Vous conviendrez avec moi, mesdames, messieurs les sénateurs, que ces priorités, qu'il s'agisse de la lutte contre le sida ou de la lutte contre la toxicomanie, s'imposent à nous.

Je souhaite, à cet égard, apporter deux précisions.

M. Hammann a très justement indiqué que le recentrage de l'action de l'Etat dans le domaine de la santé devait s'opérer dans deux directions : la prévention et l'évaluation. Cet objectif est le mien, monsieur le sénateur.

Il est parfaitement exact que notre système de soins est trop exclusivement curatif et que la dimension préventive doit être impérativement renforcée. Mieux, la prévention doit devenir, pour nous, un véritable réflexe. Nous y travaillons, et j'en veux pour preuve la progression importante des crédits consacrés à la prévention du sida.

L'évaluation doit, elle aussi, devenir une démarche généralisée. Ce n'est qu'à ce prix que notre action gagnera en transparence et donc en efficacité.

Il est une priorité à laquelle le Gouvernement reste attaché : c'est la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme.

M. Emmanuel Hamel. Très bien !

M. Philippe Douste-Blazy, ministre délégué. MM. Boyer et Sérusclat se sont inquiétés, dans leur intervention, de la stagnation des crédits consacrés à ces actions.

Les crédits destinés à la lutte contre l'alcoolisme s'élèvent, pour 1994, à plus de 144 millions de francs. Il s'agit, compte tenu des crédits réellement disponibles en 1993, d'une augmentation effective de 2 p. 100. Certes, par définition, c'est insuffisant. Cependant sachez, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'il n'est pas question de baisser la garde sur ce point.

S'agissant de la lutte contre le tabagisme, je souhaite préciser que la deuxième tranche des crédits alloués au fonds d'intervention en santé publique, soit 40 millions de francs, sera largement consacrée à cette action, conjointement à la lutte contre l'alcoolisme.

En ce qui concerne les crédits alloués aux maladies sexuellement transmissibles, hors sida, la stabilisation des financements n'empêchera en aucune manière de faire face aux dépenses nécessaires dans la mesure où il s'agit d'un dispositif pluriannuel. Les crédits disponibles en 1993 ont d'ailleurs permis de répondre aux besoins.

S'agissant, enfin, des subventions de l'Etat aux instituts Pasteur, ces crédits servent, avec les ressources propres des instituts, à financer le fonctionnement des centres de référence. Or je tiens à dire que les centres de référence constituent un outil de santé publique indispensable qui doit être développé. Les crédits pour 1994 soumis à l'approbation de la Haute Assemblée sont équivalents aux crédits réellement alloués en 1993.

Un plan d'augmentation sur trois ans des crédits devra permettre d'atteindre la parité entre l'Etat et les instituts, en recourant aux crédits du réseau national de santé publique, auquel participe déjà les centres de référence.

J'apporterai maintenant, mesdames, messieurs les sénateurs, quelques précisions concernant l'épidémie de sida.

Comme M. Oudin l'a indiqué, il est très difficile de réaliser des projections fiables. On peut toutefois dire que, dans notre pays, le nombre de séropositifs, actuellement estimé entre 100 000 et 150 000, restera à peu près stable d'ici à la fin du siècle. Le nombre de malades pris en charge devrait être de l'ordre de 16 000 à 18 000 par

an. Enfin, l'incidence financière de l'épidémie, quoique très difficile à mesurer, peut être estimée entre cinq et huit milliards de francs.

Il est crucial - et je m'y attacherai avec détermination - de développer les études de populations et l'épidémiologie, qu'elle soit descriptive - l'étude des chiffres - analytique - l'étude des facteurs de risques - ou d'intervention - l'étude des essais thérapeutiques - dans le strict respect de l'anonymat des personnes, afin de mieux connaître l'épidémie et donc de mieux lutter contre elle.

Monsieur Chérioux, vous avez évoqué l'importance de l'accompagnement des malades du sida. Je tiens à préciser devant la Haute Assemblée que les crédits d'humanisation de la vie de ceux qui souffrent de cette maladie augmentent, en 1994, de 80 p. 100. En effet, il s'agit de doubler le nombre des appartements thérapeutiques, de donner un logement digne à ceux qui n'ont pas d'hébergement et de passer de 80 000 à 160 000 heures d'auxiliaires de vie et de gardes-malades.

Vous avez souhaité connaître la part de la transfusion sanguine dans la transmission du sida. Les chiffres concernant la contamination depuis 1978 sont les suivants : 1 335 cas pour les transfusés, soit 4,9 p. 100, et 363 cas pour les hémophiles, soit 1,3 p. 100.

Enfin, vous avez souligné la nécessité de rembourser à 100 p. 100 les médicaments nécessaires aux soins de cette maladie longue et pénible. Je suis d'accord avec vous. Je vais immédiatement demander les résultats d'essais cliniques objectifs quant à l'efficacité de ces thérapeutiques par telle ou telle vitamine.

Monsieur Sérusclat, vous vous êtes interrogé sur l'existence d'une véritable politique de santé, en particulier en ce qui concerne le sida et la toxicomanie. Auparavant, vous avez évoqué la pharmacovigilance. Celle-ci est une priorité des pouvoirs publics. Elle fait partie du dispositif de veille sanitaire.

La création de l'Agence du médicament, à laquelle la pharmacovigilance a été confiée, a été l'occasion de développer ces systèmes de surveillance des effets néfastes des médicaments. Nous souhaitons développer la pharmacopépidémiologie. En effet, l'épidémiologie des médicaments est devenue aujourd'hui nécessaire à toute politique du médicament. Elle devra l'être encore dans l'avenir, monsieur le sénateur, car il s'agit d'une responsabilité éminente de la puissance publique. Vous avez eu raison de le souligner.

En ce qui concerne la prévention primaire du sida, vous avez souhaité connaître l'avis du Gouvernement sur l'éducation pour la santé dans les écoles. Nous avons, avec notre collègue François Bayrou, demandé la réalisation d'une vidéocassette qui sera disponible à la rentrée de 1994 pour apprendre les comportements à risque aux élèves des collèges et des lycées.

Notre pays a pris du retard dans la lutte contre la toxicomanie. Je ne peux pas vous laisser dire que rien ne se passe à cet égard dans le présent projet de budget. En effet, Mme le ministre d'Etat et moi-même avons décidé de multiplier par sept les programmes d'échange de seringues. Nous avons financé 1 000 places de traitement par la méthadone - il n'en existait que cinquante-deux au mois de mars 1993. Il s'agit du traitement de substitution à l'héroïne, par voie buccale. Nous avons lancé une grande campagne de sensibilisation auprès des pharmaciens pour la vente libre des seringues. Nous avons aussi décidé de doubler sur trois ans les lits de post-cure. Enfin, les possibilités d'injonction thérapeutique passent de 4 000 à 8 000. Un tournant a donc été pris en ce qui concerne la toxicomanie.

J'en viens à la formation continue. Aujourd'hui, la durée de vie des connaissances médicales est de cinq ans. Nous travaillons actuellement sur ce dossier, difficile. Mais je partage votre souci de ne pas laisser à la seule industrie pharmaceutique la responsabilité de procéder à la formation continue des médecins.

Enfin, vous avez évoqué la loi Evin. Ce n'est pas l'enseignant de santé publique que je suis qui pourrait dire le contraire : il est important, en effet, d'être au rendez-vous de la santé publique, qu'il s'agisse du tabac ou de l'alcool. Un décret est actuellement à l'étude au ministère des affaires sociales et de la santé. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDE.*)

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Je demande la parole pour répondre au Gouvernement.

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Je ferai d'abord une remarque générale : même si je comprends vos motifs, je regrette, madame le ministre d'Etat, que vous ayez à ce point déformé ou caricaturé les propos que mes collègues et moi-même avons tenus.

Je voudrais maintenant évoquer trois points de votre réponse : le financement de la sécurité sociale, les services de maternité et l'avenir de l'hôpital Foch.

En ce qui concerne le financement de la sécurité sociale, je serai brève puisque Mme le ministre ne sait pas ce que sont les revenus liés aux placements financiers. Il n'y a donc pas lieu de poursuivre plus avant le débat sur ce point.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis. Et la liberté de circulation des capitaux, madame, vous connaissez ?

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Je vous en prie, gardez votre sang-froid ! C'est là une liberté à laquelle vous tenez beaucoup, nous l'avons déjà remarqué. Nous, nous sommes attachés à la liberté de se soigner, même lorsqu'on ne dispose que de faibles revenus. Ce n'est pas pareil.

Jusqu'à présent, Mme le ministre n'avait jamais répondu à ma question. Mais, je dois le dire, aujourd'hui, j'ai été comblée. Je ne pensais pas qu'elle oserait me faire une telle réponse. Pour un ministre qui tient à son image de défenseur de la justice sociale, il n'est pas facile, je le comprends, d'accepter que tous les revenus, y compris les retraites et les allocations de chômage, contribuent au financement de la sécurité sociale, à l'exception des revenus tirés des placements financiers !

Concernant les maternités, je note que vous parlez toujours de fermetures et jamais de modernisation et d'équipement.

M. Emmanuel Hamel. Vous n'avez pas écouté !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Je vous en prie, laissez-moi poursuivre.

M. Emmanuel Hamel. C'est aberrant !

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Il faut, comme pour les hôpitaux généraux, à la fois des structures de proximité et des structures plus lourdes. Structures de proximité ne veut pas dire structures que l'on laisse tomber en désuétude et qui peuvent alors effectivement devenir dangereuses. Cela signifie équipements de bonne qualité, avec, éventuellement, un peu plus loin, des structures plus lourdes.

Ces structures ont obtenu des résultats très importants et ont fait reculer la mortalité infantile néonatale et le nombre des accidents graves liés à l'accouchement, pour

la mère. Il s'agit donc d'équipements complémentaires. L'expérience a montré l'utilité d'un maillage de l'ensemble du territoire avec des structures de qualité. Certes, il faut trouver les moyens correspondants, et c'est plus compliqué que de parler à tout propos de fermetures.

Enfin, pour être agréable et terminer sur une note optimiste, j'évoquerai l'hôpital Foch.

J'ai entendu avec intérêt vos propos selon lesquels ce grand hôpital ne serait pas remis en cause. Vous avez toutefois précisé que la décision appartiendra à la fondation franco-américaine. Une interrogation demeure donc. Cela dit, j'espère que vos propos rassurants seront confirmés par les faits.

M. le président. Nous allons procéder à l'examen et au vote des crédits concernant le ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville.

Je rappelle que nous avons examiné, ce matin même, les crédits affectés à la ville.

ÉTAT B

M. le président. « Titre III : 1 762 091 463 francs. »
Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix les crédits figurant au titre III.
(*Ces crédits sont adoptés.*)

M. le président. « Titre IV : 5 108 587 284 francs. »
Sur ces crédits, la parole est à M. Machet, rapporteur pour avis.

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis. Madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, à propos du chapitre 46-92 du titre IV où sont inscrits les crédits destinés à l'AAH, je confirme ce que nous avons décidé en commission : sur ma proposition, et en l'état actuel de la situation, la commission des affaires sociales a déposé un amendement, adopté à l'unanimité, visant à supprimer les dispositions de l'actuel article 52, qu'elle juge actuellement néfastes et contestables – nous pourrions peut-être en discuter d'ici là avec les responsables du budget – sur le plan juridique et moral. (*M. le président de la commission des affaires sociales et M. Chérioux, rapporteur pour avis, applaudissent.*)

M. le président. La parole est à Mme Fraysse-Cazalis.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. J'évoquerai en quelques mots le sort des personnes âgées, et plus particulièrement les personnes âgées dépendantes.

Le faible niveau de pension de retraite ne permet pas à la plupart des personnes âgées de faire face aux exigences de la vie quotidienne et en particulier aux problèmes posés par la dépendance.

Vous le savez bien d'ailleurs, puisque, à la veille de ce débat, M. Balladur a jugé nécessaire d'annoncer une hausse de 2 p. 100 des pensions de retraite et des allocations familiales, ce qui montre au moins qu'il ne peut rester totalement insensible aux protestations qui se développent.

Mais cette annonce ne peut faire oublier la perte de pouvoir d'achat des prestations sociales, en particulier les retraites, avec une augmentation de 1,8 p 100 seulement en janvier 1992 et rien en juillet, au point que certaines organisations syndicales demandent, à juste titre, une revalorisation immédiate de 8 p. 100, pour le seul rattrapage du pouvoir d'achat.

Quant aux retraites complémentaires, il faut rappeler que l'association pour la structure financière a été créée, en 1983, pour permettre d'assurer le versement à taux

plein des retraites complémentaires dès l'âge de soixante ans. Le coût annuel était alors estimé à 35 milliards de francs. L'Etat s'était engagé à participer à hauteur de 10 milliards de francs, cet accord étant convenu jusqu'en 1990, puis jusqu'en 1993.

Pendant que le patronat refuse de prendre ses responsabilités, l'Etat, pour sa part, a réduit dès 1991 sa participation annuelle de 10 milliards de francs à 1 milliard de francs. Etat et patronat se renvoient maintenant la balle, bien évidemment sur le dos des retraités, qui n'ont aucune responsabilité dans cette situation et qui risquent de voir diminuer leur retraite complémentaire.

Quand on sait que, pour combler les déficits prévisibles, il suffirait d'augmenter la cotisation patronale de 0,3 p. 100, on mesure les choix qui sont les vôtres, madame le ministre d'Etat.

Vous avez abordé cette question, et, si vous n'êtes certes pas responsable des mesures antérieures, vous l'êtes cependant aujourd'hui, en tant que membre du Gouvernement, des décisions qui doivent être prises pour préserver le pouvoir d'achat des retraites complémentaires. Voilà pourquoi nous vous demandons de créer les conditions permettant au Gouvernement de respecter ses engagements initiaux et de maintenir sa participation à hauteur de 10 milliards de francs, comme il était convenu.

En ce qui concerne les personnes âgées totalement ou partiellement dépendantes, leur nombre est estimé à plus de deux millions. Les difficultés de ces personnes sont très importantes et sont souvent accrues par les restrictions en matière de santé, notamment par la diminution du remboursement à 100 p. 100 des médicaments et des soins.

Je ne crois pas que l'on puisse dire que ces personnes gâchent et consomment par plaisir des médicaments !

Par ailleurs, et dans le même temps, le Gouvernement ampute les moyens engagés par les collectivités qui, pourtant, apportent une aide significative et appréciée par les personnes âgées. Ainsi, pour la ville de Nanterre que je dirige, la diminution s'élève, dans le budget de 1994, à 13 millions de francs.

Ainsi, après une longue vie de travail, ces personnes âgées sont priées de financer elles-mêmes la prise en charge des réponses exigées par leur santé, leur dépendance. Et si elles ne le peuvent, c'est à leur famille que l'on demande de payer. C'est ce à quoi vous voulez aboutir, madame le ministre d'Etat. Les structures d'accueil sont insuffisantes en nombre et en qualité, alors que l'espérance de vie tend à s'accroître. L'humanisation des hospices, cent fois promise – aujourd'hui encore – avance au rythme des engagements financiers de l'Etat, c'est-à-dire très lentement.

Il est pourtant urgent d'en finir avec des établissements mouroirs rappelant plus le XIX^e siècle que l'approche du troisième millénaire. L'actualité a, hélas ! mis en lumière des exemples significatifs, sans parler de la maison de retraite du centre d'accueil et de soins hospitaliers de Nanterre, mieux connue sous le nom de « Maison de Nanterre », qui accueille aujourd'hui 500 personnes âgées parmi les plus démunies, auxquelles s'ajoutent – je tiens à le rappeler – 1 200 personnes sans domicile fixe, reçues au centre d'hébergement, aux côtés des familles maliennes accueillies provisoirement depuis maintenant plus d'un an.

Les grandes déclarations la main sur le cœur à propos de la misère ne sauraient suffire à apporter les réponses humaines nécessaires.

M. le président. Je vous prie de conclure, madame.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Je note que, au-delà de ces propos, ni le maire de Paris, ni Mme le ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, ni M. le ministre délégué à la santé n'envisagent de mesures à la hauteur de la situation. Au contraire, vous réduisez tous les budgets.

M. le président. Je vous demande de conclure, madame.

Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis. Je conclus, monsieur le président.

Il est nécessaire et urgent que l'Etat engage un programme de construction de structures d'accueil et d'hébergement. En effet, tout doit être réalisé, d'une part, pour maintenir les personnes âgées à domicile aussi longtemps qu'elles le souhaitent et que cela est possible et, d'autre part, pour organiser l'accueil de ces personnes dans des maisons dotées de moyens suffisants en personnels et en équipements, afin qu'elles puissent mener une vie digne. En effet, une véritable protection sociale devrait permettre à chaque personne, même très âgée et très dépendante, de vivre dignement sa retraite.

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

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis. Je voudrais, après M. Machet, appeler l'attention de Mme le ministre d'Etat et de nos collègues sur les conséquences qui pourraient résulter de l'application de l'article 52.

J'ai bien conscience, madame le ministre d'Etat, du fait que cette question relève non pas de votre compétence directe, mais de celle de M. le ministre du budget. Toutefois, comme vous avez eu l'amabilité d'évoquer ce point dans votre réponse aux orateurs, je me permets d'appeler de nouveau votre attention à cet égard. En effet, l'application de l'article 52 risque de poser un problème à quatre niveaux.

Premièrement, à partir du moment où le taux d'invalidité de 50 p. 100 constitue une référence en-dessous de laquelle le droit au bénéfice de l'allocation aux adultes handicapés ne sera plus ouvert, les jeunes âgés de vingt à vingt-cinq ans ne pourront même pas prétendre au RMI, lequel n'est accordé qu'aux personnes âgées de plus de vingt-cinq ans. Par conséquent, si l'application de cet article 52 était effective, un réel problème se poserait.

Deuxièmement, un problème se pose pour des personnes handicapées dont le niveau de handicap est inférieur à 50 p. 100.

Madame le ministre d'Etat, j'ai cru comprendre, dans la réponse que vous avez faite tout à l'heure, que, malgré cette disposition, vous aviez l'intention de prendre une circulaire afin de maintenir la possibilité d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés aux personnes dont le handicap serait certes inférieur à 50 p. 100, mais pour lesquelles l'octroi de cette allocation se justifierait par les répercussions de leur handicap sur leur vie familiale et sociale. J'aimerais que vous confirmiez ou infirmiez ce point.

Troisièmement, le problème que je soulève risque de concerner au moins 13 000 personnes en France, ce qui n'est pas rien.

Enfin, quatrièmement, l'application de l'article 52 pourrait avoir des effets induits sur les conseils généraux ; ces derniers verraient en effet leurs charges d'insertion, liées au RMI, augmenter, selon les estimations, de quelque 60 millions de francs, ce qui n'est pas négligeable.

Quant à l'économie de 600 millions de francs attendue par M. le ministre du budget, elle ne serait, en fait, que de 300 millions de francs.

Tel est le constat que je fais des conséquences de l'application de l'article 52.

Cela étant, les choses ont évolué depuis la discussion, à l'Assemblée nationale, de l'article 52.

Je sais que M. Joxe, Premier président de la Cour des comptes, a été reçu par les députés. Cette audition de M. Joxe nous laisse espérer que, dans le cadre d'une concertation engagée entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale, concertation à laquelle nous souhaiterions voir associer le Sénat, soit dégagée une solution tenant compte, d'une part, des observations de la Cour des comptes et, d'autre part, de notre souci de veiller à ce que les droits de ces personnes handicapées ne soient pas supprimés.

Madame le ministre d'Etat, comme vous l'avez souligné très justement, il faut veiller à doter les COTOREP de moyens d'analyse des dossiers et d'investigations tels que soient évités les dérapages ou les situations ayant amené la Cour des comptes à formuler ses observations. En effet, si l'analyse des dossiers était menée à son terme et s'il n'y avait pas pléthore de dossiers à instruire dans un délai très court, les dérapages constatés n'existeraient certainement pas. Par conséquent, il s'agit, à mon avis, d'un problème de structures au niveau des COTOREP. La réponse se situe certainement à ce stade.

Cependant, s'agissant de l'article 52, je m'en remets à la sagesse de la concertation qui doit intervenir. J'espère qu'elle pourra déboucher sur une solution conciliant à la fois notre préoccupation et le souci du Gouvernement de veiller à éviter toute utilisation abusive de l'allocation aux adultes handicapés. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Monsieur le sénateur, je souhaite dissiper toute ambiguïté : si j'ai certes évoqué tout à l'heure le sida et ses conséquences générales sur le plan de la santé, je n'ai pas parlé, en revanche, des troubles familiaux. Il faut d'ailleurs bien reconnaître que, en cas de déclaration de la maladie, le taux d'incapacité est supérieure à 50 p. 100. Par conséquent, le problème de l'application de l'article 52 de la loi de finances ne se poserait pas.

Dans le cas où la situation de séropositivité ou de déclaration récente de la maladie pourrait rendre très difficile la vie d'un malade – il en est de même d'ailleurs pour un malade atteint d'un cancer – la circulaire préciserait aux COTOREP qu'il convient d'appliquer les dispositions de la loi avec souplesse.

De façon plus générale, le ministre du budget, qui est plus particulièrement compétent dans ce domaine, est prêt à rencontrer les sénateurs qui le souhaitent pour débattre de cet article, comme vous l'avez souhaité, monsieur le sénateur.

Pour ma part, je souhaite naturellement que soit trouvée une solution satisfaisante ne portant pas atteinte aux situations des personnes handicapées.

S'il est tout à fait souhaitable que la Cour des comptes veille à éviter les dérives – vous-même le désirez certainement, monsieur Vasselle, tant pour l'application de cet article que pour les allocations compensatrices – en revanche, l'application des dispositions ne doit pas aboutir à exclure ou à marginaliser certaines populations, telles

les jeunes de moins de vingt-six ans. (*Très bien! et applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains Indépendants.*)

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

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

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. Madame le ministre d'Etat, l'article 52 du projet de loi de finances que nous examinerons ultérieurement, à un moment où vous ne serez plus dans cet hémicycle – je ne pense pas, en effet, que vous passerez à nos côtés la dernière nuit consacrée à l'examen de ce projet de budget... (*Sourires.*)

M. Emmanuel Hamel. Pourquoi pas ?

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. ... soulève deux problèmes.

Le premier problème est celui de notre responsabilité à l'égard des handicapés. Certes, si la Cour des comptes a découvert des dérives, nous sommes prêts à l'admettre et à examiner la question.

Mais à ce premier problème s'en ajoute un second, dont il importe d'être conscient : le transfert de charges aux départements.

Cette année, personne ne fait attention au problème des dépenses des départements. En effet, comme vous le savez, madame le ministre d'Etat, c'est d'environ 5 milliards de francs que les ressources des collectivités locales seront amputées dans le cadre du projet de budget dont nous discutons. Or, une charge nouvelle d'environ 60 millions de francs, pour les départements, cela pose un problème au Sénat !

Je crois que M. le ministre du budget, quand il a proposé cette solution, n'a pas du tout vu sa conséquence sur les budgets des départements. S'il s'est montré habile quand il s'est agi de désindexer ou de supprimer telle compensation d'exonération, en revanche, il n'a pas vu la conséquence de ce transfert sur le RMI, et donc sur les collectivités locales, alors que ces dernières sont déjà pénalisées par ailleurs.

L'article 52 soulève donc deux problèmes : l'un vis-à-vis des handicapés, l'autre vis-à-vis des départements.

Telles sont les deux questions qui préoccupent le Sénat. Ce n'est pas pour cette raison que nous demanderons la réserve du titre IV ; nous allons, en effet, proposer à la majorité du Sénat de voter le projet de budget que vous nous présentez, madame le ministre d'Etat. Cependant, j'invite le Gouvernement à faire attention aux dispositions qu'il insère dans le projet de loi de finances et à examiner la totalité de leurs répercussions. (*Très bien! et applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du RPR.*)

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Je demande la parole.

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

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Loin de moi l'idée de polémiquer ! Je considère cependant que la Cour des comptes a eu raison de souligner cette dérive, comme d'autres.

M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales. C'est possible !

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. D'ailleurs, nous allons étudier très attentivement l'ensemble des observations – il y en a en effet beaucoup d'autres – qui figurent dans ce rapport.

En réalité, la Cour des comptes a souligné que la loi de 1975 concernait les handicapés physiques ou mentaux.

Or, elle a observé que, concrètement, les handicapés de moins de 50 p. 100 étaient des handicapés sociaux, et que la loi de 1975 ne leur était donc pas applicable. Voilà ce que je voulais souligner.

Notre circulaire aura précisément pour objet d'attirer l'attention sur le fait que les malades du sida et les malades du cancer sont considérés comme étant atteints d'un handicap qui a une origine médicale.

Cela étant dit, nous ne pouvons pas ne pas être sensibles aux problèmes sociaux qu'a évoqués M. Vasselle. Quand il s'agit de jeunes gens ou de jeunes filles, on essaie toujours de les insérer dans les dispositifs existants, même si, juridiquement, ceux-ci ne sont pas parfaitement adaptés, de façon à ne pas laisser ces jeunes sans protection sociale.

Je comprends donc vos préoccupations, monsieur le président Fourcade, mais, s'agissant des jeunes, c'est nous qui en avons la responsabilité.

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous tenons à faire quelques remarques sur les crédits destinés aux personnes handicapées.

Nous n'admettons pas - nous ne sommes pas les seuls, le débat qui vient de s'ouvrir le confirme, tout comme le rapport de M. Machet, même si, dans son intervention orale, notre collègue a été plus bref - nous n'admettons pas, dis-je, que l'allocation aux adultes handicapés soit réservée aux personnes dont le taux d'invalidité est supérieur à 50 p. 100, ce qui a pour effet de diriger nombre d'invalides vers le revenu minimum d'insertion de façon tout à fait injustifiée. Les malades atteints d'un cancer ou du sida ont en effet vocation à bénéficier de cette allocation.

Comme d'autres, nous demandons donc la suppression de l'article 52, dont l'application serait grave de conséquences et qui est en contradiction avec la loi de 1975 en ce qu'il exige un taux minimal d'incapacité.

Deuxièmement, l'article 52 permettrait d'exclure du dispositif 13 000 personnes cette année - c'est le chiffre que vous avez donné - pour la plupart des séropositifs, dont beaucoup, demain, seront invalides, s'ils ne le sont déjà !

Ils sont, en fait, 110 000 à pouvoir être considérés comme invalides, et les plus jeunes d'entre eux ne pourront pas bénéficier du revenu minimum d'insertion.

Troisièmement, l'article 52 constitue un élément d'accroissement du chômage des handicapés.

Quatrièmement, il conteste aux COTOREP le droit de décider de l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés en leur imposant des critères que je qualifierai d'arbitraires. Comment les COTOREP pourront-elles travailler, sachant qu'une distinction sera faite entre personnes handicapées d'avant fin 1993 et personnes handicapées d'après début 1994 ? Leur rôle est donc bien remis en cause.

Cinquièmement, cet article 52 marquerait une rupture avec la reconnaissance progressive des droits des personnes handicapées. Ce serait une nouvelle mesure d'exclusion, madame le ministre d'Etat, exclusion que vous dites par ailleurs combattre !

Sixièmement, l'article 52 transférerait de façon insidieuse, par le biais du RMI, aux collectivités territoriales une charge de dizaines de millions de francs qui incombait jusqu'alors à l'Etat.

Au Champ-de-Mars, le 7 octobre dernier, les personnes handicapées ont eu droit à des promesses ; mais on ne les a pas informées des mauvais coups que l'on préparait.

Nous n'admettons pas que les déclarations de M. Sarkozy, ministre du budget, sur certains abus existant dans l'attribution de l'AAH soient reprises ce soir, y compris par vous, madame le ministre d'Etat.

Ces allusions, tout comme les conséquences de l'article 52, sont humiliantes pour les handicapés. Elles constituent une atteinte à leurs droits.

L'AAH doit être revalorisée, pour atteindre 80 p. 100 d'un SMIC réévalué à 7 500 francs et indexé. Dans notre pays, il est en effet extrêmement difficile de vivre avec 3 300 francs par mois !

L'autre problème grave que je veux évoquer est celui du taux d'emploi des personnes handicapées, qui ne progresse plus. La loi le fixe à 6 p. 100 ; il est, en fait, de 3,5 p. 100. Le patronat verse, à la rigueur, des fonds à l'AGEFIPH et l'Etat donne l'exemple comme patron. Mais ces fonds, madame le ministre d'Etat, ne sont-ils pas détournés de leur fonction première ?

Quant aux CAT et aux MAS, deux initiatives budgétaires étaient à prendre visant à accroître de plusieurs milliers le nombre de places et à sauver de la faillite les CAT et ateliers protégés en situation difficile - ils sont encore nombreux dans ce cas.

En 1994, 18 milliards de francs sont prévus pour les personnes handicapées, soit une augmentation, en valeur absolue, de 1,3 milliard de francs et, en valeur relative, de 8 p. 100.

La sous-évaluation des crédits, en 1993, était évidente, ce qui réduit encore, avec la hausse du coût de la vie, la portée d'une réévaluation apparente des crédits qui n'en est pas une.

A cet égard, s'il est vrai, madame le ministre d'Etat, que vous ne portez pas la responsabilité de la situation actuelle, vous êtes, en revanche, responsable des mesures qui sont à prendre aujourd'hui.

En effet, il ne faut pas oublier l'augmentation moyenne de 3 p. 100 par an du nombre de handicapés, du fait, notamment, des accidents de la circulation.

On a beaucoup promis, surtout en période électorale, aux personnes handicapées. Aujourd'hui, ceux qui sont au Gouvernement ne tiennent pas leurs promesses, je suis au regret de le dire encore une fois. C'est pourquoi nous voterons contre ce projet de budget. (*Applaudissements sur les travées communistes.*)

M. le président. La parole est à Mme Demessine.

Mme Michelle Demessine. Monsieur le président, madame le ministre d'Etat, monsieur le ministre, mes chers collègues, voilà un mois, se tenaient dans le Nord les « Etats généraux de la lutte contre la toxicomanie », auxquels plus de 2 000 personnes ont participé dans dix villes.

Le succès de cette manifestation est dû, en grande partie - malheureusement ! - à la gravité de la situation dans notre région. L'ampleur du fléau s'accroît de jour en jour. Les états généraux ont révélé que, partout, des cités urbaines aux plus petits villages, le trafic et, par voie de conséquence, la toxicomanie avaient explosé.

Aucun chiffre fiable ne peut aujourd'hui le démontrer puisqu'aucune étude sérieuse n'existe pour mesurer le phénomène, mais quelques indicateurs sont cependant révélateurs.

Les saisies sont en augmentation de 300 p. 100 à 400 p. 100 ; plus de 50 p. 100 des incarcérations sont dues à la toxicomanie ; plus de la moitié des affaires

devant les tribunaux sont liées à la toxicomanie, et la progression est de 20 p 100 par an ; le nombre des demandes d'admission dans les services de soins - trop rares - a doublé, voire triplé.

Tous les paramètres sont donc au rouge. Les médecins généralistes, présents en nombre à ces journées, tirent la sonnette d'alarme.

Les causes sont connues de tous. C'est la conjugaison de deux facteurs : une région fragilisée par une situation économique déjà catastrophique et qui s'aggrave encore - de nouveaux licenciements ont été annoncés aujourd'hui même - et une position géographique frontalière : les Pays-Bas, véritable plaque tournante des trafics pour toute l'Europe, sont à une heure et demie en voiture.

D'où un trafic de « fourmis », de jeunes gens âgés de seize à vingt-cinq ans, trafic facilité par le fait qu'il y a dans le Nord, au dire même des services des douanes, 350 points de passage frontaliers totalement perméables. La douane volante, qui a vu fondre ses effectifs, ne peut assumer un contrôle et une dissuasion efficaces.

Un jeune qui tombe dans le piège de la toxicomanie en entraîne avec lui dix autres, dont il aura besoin comme clients pour assurer sa propre consommation. Et chacun d'entre eux fera ensuite de même, d'où le cercle infernal, d'où l'explosion.

Les gens du Nord - élus, professionnels, parents, jeunes aussi - se mobilisent pour faire face, ainsi que l'ont démontré les états généraux.

De la bonne volonté, de la générosité, des compétences, nous en avons. De même, nous avons encore un tissu social, des réseaux familiaux, autant d'atouts pour lutter contre ce fléau.

Au cours de ces journées, nous avons entendu des cris de douleur, de désespoir, de colère devant les manques de toute sorte : pas d'accueil, pas de lits de sevrage, pas d'écoute pour les parents, pas d'accueil en post-cure, pas assez d'infirmières scolaires... et on pourrait encore allonger la liste.

Nous n'avons pas eu l'impression d'être entendus. Nombre de participants ont été déçus par les propositions gouvernementales.

Vous affirmez que la lutte contre la toxicomanie est votre deuxième priorité, mais votre budget y afférent se trouve toujours dans la tranche des 700 millions de francs, à peine augmenté.

Déjà insuffisantes, les structures de soins existantes éprouvent de sérieuses difficultés financières. Certaines voient leurs missions actuelles remises en cause.

Votre plan antidrogue n'est pas plus convaincant. Vous prévoyez trois ou cinq lits de sevrage dans les hôpitaux, mais, partout, vous supprimez des lits hospitaliers ! Vous prévoyez le doublement des lits de post-cure en trois ans ; mais où en serons-nous dans trois ans ? La détresse, la douleur, c'est maintenant !

M. le président. Veuillez conclure, madame Demessine, vous avez épuisé le temps de parole qui vous était imparti.

Mme Michelle Demessine. Concernant la politique de lutte contre la toxicomanie, avec les risques du sida surgit aujourd'hui sur le devant de la scène une politique de réduction des risques plus urgente et qui viendrait supplanter toute autre politique.

La meilleure façon de réduire les risques consiste à aider le toxicomane à abandonner sa pratique au moment où il demande de l'aide. C'est la raison pour laquelle il faut investir dans un véritable réseau de prévention et de soins.

Les habitants du Nord se posent aujourd'hui la question : le Gouvernement a-t-il vraiment la volonté politique de s'attaquer au fléau de la toxicomanie ? Personne n'a jamais réussi à éteindre un incendie avec l'arrosoir du jardin !

L'heure n'est plus aux discours. Les gens du Nord, au cours de ces journées, ont réclamé des actes, un traitement particulier d'urgence. Notre jeunesse est en danger. *(Très bien ! sur les travées communistes.)*

M. le président. La parole est à Mme Dieulangard.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Eviter les dérives ? Certes ! Gérer avec rigueur ? Certainement ! Rencontrer la Cour des comptes ? Pourquoi pas !

Mais, aujourd'hui encore plus qu'hier, il me semble important de respecter l'esprit de la loi de 1975, qui prenait en compte le problème des handicapés avec réalisme ; que le taux d'invalidité fût de 80 p. 100 ou inférieur, si le handicap générait une véritable inaptitude au travail, il y avait attribution de l'AAH.

Comment imaginer que, dans une période aussi difficile, aussi génératrice d'exclusions, on puisse condamner à vivre sans ressource aucune, sinon celle des centres communaux d'action sociale dans le meilleur des cas, des jeunes Français de moins de vingt-cinq ans qui ne pourraient bénéficier ni du RMI ni de l'AAH puisque leur taux d'invalidité serait inférieur à 50 p. 100 ?

Nous connaissons tous les exigences des chefs d'entreprise aujourd'hui. Ils ne veulent embaucher que des salariés parfaitement performants, et donc physiquement et socialement en parfaite forme. Trouver un travail avec le moindre handicap relève donc de l'impossible.

Alors, pas d'emploi, pas de salaire ! Pas de RMI, pas d'allocation ! Comment pourrions-nous accepter un tel retour en arrière, pour une économie nette de 300 millions de francs pour l'Etat, compte non tenu des frais d'insertion qui seraient induits pour les départements, comme M. le président Fourcade vient de le signaler ?

De plus, adopter aujourd'hui une telle disposition serait probablement discutable sur le plan même de sa constitutionnalité, en raison de l'inégalité de traitement faite à des citoyens ayant un même taux d'invalidité, selon que cette invalidité aurait été reconnue avant ou après le 31 décembre 1993.

Pour ces raisons, nous voterons, bien sûr, l'amendement proposé par la commission des affaires sociales lorsque l'article 52 viendra en discussion.

M. le président. Par amendement n° II-23, Mme Dieulangard, M. Demerliat, les membres du groupe socialiste et apparenté et rattachés proposent de réduire les crédits figurant au titre IV de 300 millions de francs.

La parole est à Mme Dieulangard.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Cet amendement vise à réduire les crédits de ce titre IV de 300 millions de francs de manière à abonder les crédits du chapitre 46-23, article 22, qui concernent les centres d'hébergement et de réadaptation sociale. En effet, malgré le redéploiement des crédits octroyés par le Gouvernement, ceux-ci sont encore largement insuffisants.

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

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis. Défavorable.

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

Mme Simone Veil, ministre d'Etat. Le Gouvernement, qui s'est déjà longuement expliqué sur cette question des centres d'hébergement et de réadaptation sociale, est défavorable à cet amendement.

M. le président. Je vais mettre aux voix l'amendement n° II-23.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Je demande la parole pour explication de vote.

M. le président. La parole est à Mme Beaudeau.

Mme Marie-Claude Beaudeau. Les crédits pour les CHRS se révèlent insuffisants, beaucoup le disent et même l'écrivent. La commission des finances de l'Assemblée nationale a constaté que 150 millions de francs manquaient au budget de 1993 par rapport au coût total des conventions, des agréments et des engagements de l'Etat. Quand à la commission des finances du Sénat, elle estime que 200 millions de francs seraient nécessaires. La commission des affaires sociales du Sénat exprime pour sa part le souhait que des moyens supplémentaires soient alloués à ces établissements.

Madame le ministre d'Etat, au vu du rapport qui vous a été remis, vous avez estimé nécessaire une remise à plat sur deux ans des conditions financières des CHRS afin de rétablir leur équilibre budgétaire.

Deux questions se posent. La première - les CHRS ont-ils besoin d'aides supplémentaires ? ne peut recevoir qu'une réponse positive et unanime. La seconde - les CHRS pourront-ils attendre des mois, voire deux années ? laisse deviner des différences, madame le ministre d'Etat, entre notre position et celle du Gouvernement. Nous pensons, en ce qui nous concerne, qu'il y a urgence à traiter la situation.

Les bénéficiaires de ces centres, vous les connaissez : ce sont les détenus qui sortent de prison, les victimes de la prostitution, les personnes sans domicile fixe, les victimes de violences conjugales, les jeunes en « galère ». Ces populations sont en nombre croissant. Elles ont besoin pour être accueillies des sept cents CHRS présents en France.

Mais, en plus de l'accueil, notamment celui des jeunes de moins de vingt-cinq ans, qui représentent 40 p. 100 des bénéficiaires, d'autres besoins doivent être satisfaits. L'hébergement, puis la recherche d'activités sociales et d'insertion représentent des besoins sociaux très importants, essentiels pour éviter le rejet définitif.

Existe-t-il d'autres solutions ? Le RMI ne peut pas être versé aux moins de vingt-cinq ans, 20 p. 100 des autres personnes hébergées ne l'obtiendront pas en raison de l'instabilité de leur situation. Au total, 60 p. 100 des personnes hébergées n'ont objectivement pas d'autre solution.

Peut-on se passer de sept cents établissements, qui représentent 33000 places, alors que l'on recherche des solutions à la pauvreté et à la misère et que, de l'avis du CREDOC, la population touchée par l'accueil d'urgence est estimée aujourd'hui à 500 000 personnes ? L'actualité nous apporte déjà une réponse, pourtant, ce n'est pas encore l'hiver.

Les CHRS ont une valeur d'activité dépassant 10 millions de journée-personne par an et un taux de remplissage de 95 p. 100. Madame le ministre d'Etat, les fonctions des CHRS sont vitales pour l'accueil, l'hébergement, l'aide et l'orientation des personnes qui ne pourront plus être prises en charge par d'autres organismes.

Il n'existe donc pas d'alternative : les CHRS doivent recevoir les financements complémentaires qui sont prévus par l'amendement n° II-23. C'est la raison pour laquelle nous le voterons.

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

Je mets aux voix l'amendement n° II-23, repoussé par la commission et par le Gouvernement.

(L'amendement n'est pas adopté.)

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

Je mets aux voix les crédits figurant au titre IV.

(Ces crédits sont adoptés.)

ÉTAT C

M. le président. « Titre V. - Autorisations de programme : 116 000 000 francs.

« Crédits de paiement : 61 540 000 francs. » - *(Adopté.)*

« Titre VI. - Autorisations de programme : 1 272 140 000 francs.

« Crédits de paiement : 377 390 000 francs » - *(Adopté.)*

Nous avons achevé l'examen des dispositions du projet de loi de finances concernant le ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville.

5

TRANSMISSION DE PROJETS DE LOI

M. le président. J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 141, distribué et renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan.

J'ai reçu, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, portant réforme de la dotation globale de fonctionnement et modifiant le code des communes et le code général des impôts.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 142, distribué et renvoyé à la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.

6

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION D'ACTE COMMUNAUTAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre la proposition d'acte communautaire suivante, soumise au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

Proposition de décision du Conseil portant adoption d'un programme d'action à moyen terme de lutte contre l'exclusion et de promotion de la solidarité : un nouveau programme de soutien et de stimulation de l'innovation 1994-1999.

Rapport sur la mise en œuvre du programme communautaire pour une intégration économique et sociale des groupes les moins favorisés (1989-1994).

Cette proposition d'acte communautaire sera imprimée sous le numéro E-164 et distribuée.

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au samedi 4 décembre 1993, à neuf heures quarante-cinq.

Suite de la discussion du projet de loi de finances pour 1994, adopté par l'Assemblée nationale (nos 100 et 101, 1993-1994). (M. Jean Arthuis, rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.)

Deuxième partie. – Moyens des services et dispositions spéciales :

Services du Premier ministre.

I. – Services généraux (crédits relatifs aux rapatriés) :

M. Henri Torre, rapporteur spécial (rapport n° 101, annexe n° 34).

M. José Balarello, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales (avis n° 105, tome XII).

II. – Secrétariat général de la défense nationale :

M. Louis Perrein, rapporteur spécial (rapport n° 101, annexe n° 37).

III. – Conseil économique et social :

Mme Paulette Fost, rapporteur spécial (rapport n° 101, annexe n° 38).

Budget annexe des Journaux officiels :

Mme Paulette Fost, rapporteur spécial (rapport n° 101, annexe n° 42).

Budget annexe des monnaies et médailles :

M. Michel sergent, rapporteur spécial (rapport n° 101, annexe n° 44).

Budget annexe de l'Imprimerie nationale :

M. Robert Vizet, rapporteur spécial (rapport n° 101, annexe n° 41).

**Délai limite pour les inscriptions de parole
dans les discussions précédant l'examen
des crédits de chaque ministère**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, le délai limite pour les inscriptions de parole dans les discussions précédant l'examen des crédits de chaque ministère est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

**Délai limite pour le dépôt des amendements
aux crédits budgétaires
pour le projet de loi de finances pour 1994**

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 1994 est fixé à la veille du jour prévu pour la discussion, à dix-sept heures.

**Délai limite pour le dépôt des amendements
aux articles de la deuxième partie,
non joints à l'examen des crédits,
du projet de loi de finances pour 1994**

Conformément à la décision prise par la conférence des présidents, en application de l'article 50 du règlement, le délai limite pour le dépôt des amendements aux articles de la deuxième partie, non joints à l'examen des crédits, du projet de loi de finances pour 1994 est fixé au vendredi 10 décembre 1993, à seize heures.

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée le samedi 4 décembre 1993, à zéro heure vingt-cinq.)

*Le Directeur
du service du compte rendu intégral,
DOMINIQUE PLANCHON*