

# SÉNAT

## DÉBATS PARLEMENTAIRES

x les  
63

14 001 895

### JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DIRECTION DES JOURNAUX OFFICIELS  
26, rue Desaix, 75727 PARIS CEDEX 15



Standard ..... (16-1) 40-58-75-00  
Renseignements ..... (16-1) 40-58-78-78  
Télécopie ..... (16-1) 45-79-17-84

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

## COMPTE RENDU INTÉGRAL

**Séance du jeudi 9 novembre 1995**

(14<sup>e</sup> jour de séance de la session)

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTE DE M. PAUL GIROD

1. **Procès-verbal** (p. 2408).
2. **Conférence des présidents** (p. 2408).
3. **Caducité de questions orales avec débat** (p. 2409).
4. **Saisine du Conseil constitutionnel** (p. 2409).
5. **Amendement au protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à la couche d'ozone.** – Adoption d'un projet de loi (p. 2409).  
Discussion générale : Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement ; MM. Guy Penne, rapporteur de la commission des affaires étrangères ; Pierre Hérisson, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. Philippe Richert.  
Clôture de la discussion générale.

Article unique (p. 2416)

M. Daniel Millaud.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

6. **Accord sur la protection des investissements et traité d'entente, d'amitié et de coopération avec le Turkménistan.** – Adoption de deux projets de loi (p. 2416).  
Discussion générale commune : Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie ; M. André Dulait, rapporteur de la commission des affaires étrangères.  
Clôture de la discussion générale commune.

#### ACCORD SUR LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS (p. 2418)

M. Daniel Millaud, Mme le secrétaire d'Etat.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

#### TRAITÉ D'ENTENTE, D'AMITIÉ ET DE COOPÉRATION (p. 2419)

Adoption de l'article unique du projet de loi.

7. **Accord sur la protection des investissements et traité d'entente, d'amitié et de coopération avec le Kirghizistan.** – Adoption de deux projets de loi (p. 2419).  
Discussion générale commune : Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie ; M. Hubert Durand-Chastel, en remplacement de M. Jacques Habert, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

Clôture de la discussion générale commune.

#### ACCORD SUR LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS (p. 2420)

Adoption de l'article unique du projet de loi.

#### TRAITÉ D'ENTENTE, D'AMITIÉ ET DE COOPÉRATION (p. 2420)

Adoption de l'article unique du projet de loi.

8. **Accord sur la protection des investissements et traité d'entente et de coopération avec l'Ukraine.** – Adoption de deux projets de loi (p. 2420).

Discussion générale commune : Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie, M. Xavier de Villepin, en remplacement de M. Yves Guéna, rapporteur de la commission des affaires étrangères.

Clôture de la discussion générale commune.

#### ACCORD SUR LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS (p. 2422)

MM. François Lesein, Emmanuel Hamel.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

#### TRAITÉ D'ENTENTE ET DE COOPÉRATION (p. 2423)

Adoption de l'article unique du projet de loi.

9. **Convention fiscale avec le Zimbabwe.** – Adoption d'un projet de loi (p. 2423).

Discussion générale : Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie ; M. Emmanuel Hamel, en remplacement de M. Jacques Chaumont, rapporteur de la commission des finances.

Clôture de la discussion générale.

Adoption de l'article unique du projet de loi.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 2425)

### PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

10. **Candidatures à des commissions** (p. 2425).

11. **Questions d'actualité au Gouvernement** (p. 2425).

#### *Dotation globale d'équipement* (p. 2425)

MM. Jean Pourchet, Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

#### *Négociations sur le programme Poséicor* (p. 2426)

MM. Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

#### *Remaniement du Gouvernement* (p. 2427)

MM. Jean-Michel Baylet, Alain Juppé, Premier ministre.

#### *Chômage des jeunes* (p. 2428)

MM. Guy Fischer, Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

#### *Retards sur les vols intérieurs* (p. 2429)

MM. Yves Guéna, Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.

#### *Avenir d'Aérospatiale* (p. 2430)

Mme Maryse Bergé-Lavigne, M. Charles Millon, ministre de la défense.

#### *Dispositif de préretraite des agriculteurs* (p. 2431)

MM. Marcel Daunay, Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.

#### *Mesures contre la montée de la délinquance* (p. 2432)

MM. Joseph Ostermann, Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.

*Aménagement du temps de travail* (p. 2432)

MM. Michel Rocard, Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.

*Avenir du transport ferroviaire* (p. 2434)

MM. Roger Rigaudière, Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.

*Conflit d'Air France* (p. 2434)

MM. James Bordas, Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.

*Suspension et reprise de séance* (p. 2435)**PRÉSIDENCE DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT****12. Nomination de membres de commissions** (p. 2435).**13. Rappels au règlement** (p. 2435).

Mme Marie-Madeleine Dieulangard, le président.

Mme Hélène Luc, le président.

**14. Prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes.** – Discussion d'un projet de loi (p. 2436).

Discussion générale : MM. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales ; Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales ; Jacques Oudin, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois ; Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales ; Christian Poncelet, président de la commission des finances ; Daniel Hoeffel, Guy Fischer, André Vezinhet, Georges Othily, André Jourdain.

*Suspension et reprise de la séance* (p. 2460)**PRÉSIDENCE DE M. PAUL GIROD**

MM. Henri de Raincourt, Claude Huriet, Mmes Marie-Madeleine Dieulangard, Joëlle Dusseau, MM. Jacques Larché, Michel Mercier, Roland Huguet, Yvon Collin, Philippe Marini, Jacques Machet, Charles Metzinger, René Ballayer, Serge Franchis.

M. le ministre.

Clôture de la discussion générale.

Renvoi de la suite de la discussion.

**15. Dépôt d'une question orale avec débat** (p. 2481).**16. Communication de l'adoption définitive de propositions d'actes communautaires** (p. 2481).**17. Dépôt d'un projet de loi** (p. 2481).**18. Dépôt d'une proposition de loi** (p. 2481).**19. Dépôt d'une résolution** (p. 2482).**20. Dépôt d'une proposition de résolution** (p. 2482).**21. Dépôt de rapports** (p. 2482).**22. Ordre du jour** (p. 2482).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. PAUL GIROD vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

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

1

## PROCÈS-VERBAL

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

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

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

2

## CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

**M. le président.** La conférence des présidents a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat, sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement.

**A. - Jeudi 9 novembre 1995 :**

A neuf heures trente :

### *Ordre du jour prioritaire*

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté le 25 novembre 1992 à Copenhague (n° 26, 1995-1996) ;

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n° 8, 1995-1996) ;

3° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et le Turkménistan (n° 11, 1995-1996) ;

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune des deux projets de loi n° 8 et n° 11 ;

4° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Ukraine sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n° 6, 1995-1996) ;

5° Projet de loi autorisant la ratification du traité d'entente et de coopération entre la République française et l'Ukraine (n° 384, 1994-1995) ;

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune des deux projets de loi n° 6 et n° 384 ;

6° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Kirghizistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n° 9, 1995-1996) ;

7° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification d'un traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République du Kirghizistan (n° 13, 1995-1996) ;

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune des deux projets de loi n° 9 et n° 13 ;

8° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Zimbabwe en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu, sur les gains en capital et sur la fortune (ensemble un protocole) (n° 10, 1995-1996) ;

A quinze heures et le soir :

9° Questions d'actualité au Gouvernement ;

L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant onze heures ;

### *Ordre du jour prioritaire*

10° Projet de loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes (n° 2, 1995-1996) ;

Les modalités d'organisation de la discussion générale fixées par la conférence des présidents du 24 octobre sont confirmées. Aucun amendement à ce projet de loi n'est plus recevable.

**B. - Mardi 14 novembre 1995 :**

### *Ordre du jour établi en application de l'article 48 deuxième et troisième alinéa de la Constitution*

A neuf heures trente :

1° Trois questions orales sans débat :

N° 214 de M. Jean-Jacques Robert à M. le ministre de l'intérieur (violences en Essonne) ;

N° 213 de M. Roland Courteau à M. le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications (industrie de la chaussure : menaces sur l'emploi) ;

N° 205 rectifié de M. Michel Charzat à M. le ministre délégué à la ville et à l'intégration (mise en œuvre de la convention signée entre l'Etat et la Ville de Paris sur la politique de la ville) ;

2° Suite des conclusions de la commission des lois sur les propositions de loi (n° 406, 255 et 361, 1994-1995) relatives à la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice des fonctions (rapport n° 32, 1995-1996) ;

Aucun amendement à ces conclusions n'est plus recevable.

3° Conclusions de la commission des lois sur la proposition de loi (n° 387, 1994-1995) tendant à faire du 20 novembre une journée nationale des droits de l'enfant (rapport n° 58, 1995-1996) ;

A seize heures :

4° Résolution de la commission des affaires culturelles sur la proposition de directive (n° E-419) du Parlement

européen et du Conseil portant modification de la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (n° 59, 1995-1996) ;

5°. Conclusions de la commission des affaires culturelles sur la proposition de loi (n° 213, 1994-1995) fixant à cinq ans la durée des mandats des dirigeants des organismes du secteur public de l'audiovisuel (rapport n° 57, 1995-1996) ;

La conférence des présidents a fixé au lundi 13 novembre, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements aux deux textes visés aux 4° et 5°.

#### C. – Mercredi 15 novembre 1995 :

A seize heures :

##### *Ordre du jour prioritaire*

1° Lecture d'une déclaration de politique générale du Gouvernement sur la réforme de la protection sociale ;

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (n° 14, 1995-1996).

La conférence des présidents a fixé au mardi 14 novembre à dix-sept heures le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi ;

3° Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique (n° 27, 1995-1996) ;

4° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique (n° 28, 1995-1996) ;

Pour ces deux projets de loi, la conférence des présidents :

- a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune ;

- a fixé au mardi 14 novembre, à dix-sept heures, le délai limite pour le dépôt des amendements.

D. – Jeudi 16 novembre 1995, à dix heures et quinze heures :

##### *Ordre du jour prioritaire*

Débat sur une déclaration de politique générale du Gouvernement sur la réforme de la protection sociale et vote par scrutin public à la tribune.

La conférence des présidents a fixé :

- à quinze minutes les temps réservés au président de la commission des affaires sociales et au président de la commission des finances ;

- à quatre heures trente minutes la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;

- l'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mercredi 15 novembre.

E. – Du mardi 21 novembre 1995, à seize heures, au samedi 9 décembre 1995 inclus :

Sous réserve de transmission du texte, projet de loi de finances pour 1996 (AN, n° 2222).

En outre, la conférence des présidents a fixé au mardi 12 décembre la séance du mois de décembre réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par le Sénat.

Par ailleurs, après concertation avec l'Assemblée nationale, elle propose au Sénat de suspendre ses travaux en séance publique pendant les périodes suivantes :

- les semaines du 25 décembre 1995 au 14 janvier 1996 ;

- la semaine du 26 février au 3 mars 1996 ;

- les semaines du 1<sup>er</sup> au 14 avril 1996.

Y a-t-il des observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents qui ont été faites sous réserve de l'application de l'article 32, alinéa 4, du règlement pour les jours de séance autres que mardi, jeudi et vendredi ?...

Y a-t-il des observations en ce qui concerne les propositions de la conférence des présidents s'agissant de l'ordre du jour établi en application de l'article 48, alinéa 3, de la Constitution et s'agissant des semaines durant lesquelles le Sénat suspendra ses travaux ?...

Ces propositions sont adoptées.

3

### CADUCITÉ DE QUESTIONS ORALES AVEC DÉBAT

M. le président. Je rappelle au Sénat que toutes les questions orales avec débat qui avaient été déposées avant le 7 novembre 1995 sont devenues caduques en raison de la cessation des fonctions du Gouvernement auquel elles étaient adressées.

Les auteurs de ces questions ont été informés individuellement de cette caducité.

4

### SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. En application de l'article 34 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, M. le président a été informé que le Conseil constitutionnel a été saisi d'une requête enregistrée le 11 octobre 1995 à la préfecture de la Guadeloupe et le 6 novembre 1995 au secrétariat général du Conseil constitutionnel, contre les élections sénatoriales du 24 septembre 1995 dans le département de la Guadeloupe.

Acte est donné de cette communication.

5

### AMENDEMENT AU PROTOCOLE DE MONTRÉAL DU 16 SEPTEMBRE 1987 RELATIF À LA COUCHE D'OZONE

#### Adoption d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 26, 1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'amendement

au protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté le 25 novembre 1992 à Copenhague. [Rapport 50 (1995-1996).]

Dans la discussion générale, la parole est à Mme le ministre.

**Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le Gouvernement vous demande d'autoriser l'approbation de l'amendement au protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, qui a été adopté le 25 novembre 1992, à Copenhague.

Je voudrais commencer par vous rappeler brièvement le contexte de la négociation.

Le protocole de Montréal avait été amendé une première fois à Londres en 1990. Le protocole, tel qu'amendé à Londres, prévoyait des calendriers de réduction progressive de la production et de la consommation de certaines substances, notamment les chlorofluorocarbures, les CFC, les halons, le tétrachlorure de carbone et le 1,1,1-trichloroéthane. Ces calendriers étaient directement applicables aux pays développés, tandis qu'un délai de grâce de dix ans était accordé aux pays en développement. Par ailleurs, la création d'un mécanisme financier avait été décidée pour couvrir les surcoûts provoqués dans les pays en développement, par la prise en compte de la protection de la couche d'ozone dans les projets de développement.

La communauté scientifique a cependant estimé que ces mesures, bien que renforcées à Londres, étaient encore insuffisantes. Les concentrations de chlore dans la stratosphère devaient croître de près de 20 p. 100 de 1992 à l'an 2000. Ces concentrations détruisent la couche d'ozone stratosphérique. Les effets pouvaient en être décelés, notamment au-dessus de régions à forte densité de population, en Europe et en Amérique du Nord. La déperdition de l'ozone stratosphérique coïncide avec une augmentation du rayonnement ultraviolet à la surface de la terre, qui entraîne un certain nombre de conséquences néfastes, notamment des cancers de la peau chez l'homme, et des répercussions négatives sur les écosystèmes naturels, sur la sylviculture et sur les denrées alimentaires.

A Copenhague, les parties ont adopté des ajustements qui consistent à accélérer pour les pays développés les calendriers d'élimination des substances déjà réglementées. Ils sont déjà intégrés dans un règlement communautaire et ne nécessitent donc aucune approbation parlementaire.

Les parties ont aussi adopté un amendement qui élargit la liste des substances réglementées à de nouvelles substances : les hydrobromofluorocarbures, les HBFC, substitués potentiels des halons dans la lutte contre l'incendie ; le bromure de méthyle, utilisé comme désinfectant des sols, des denrées et des locaux ; les hydrochlorofluorocarbures, les HCFC, substitués partiels des CFC.

L'amendement, par ailleurs, étend aux substances nouvellement réglementées quelques dispositions complémentaires concernant, entre autres, les transferts de droits de consommation d'une partie à une autre, l'interdiction du commerce avec les non-parties, ainsi que la communication de données statistiques.

Les dispositions les plus significatives sont celles qui ont pour objet l'extension des substances réglementées, dispositions d'ordre législatif qui nécessitent donc une approbation parlementaire.

La Communauté européenne a approuvé cet amendement par une décision du Conseil du 2 décembre 1993. La proposition de décision avait été transmise au Parlement le 14 avril 1993, en vertu de l'article 88-4 de la Constitution.

Il est souhaitable que notre pays soit en mesure de procéder rapidement à l'approbation de cet amendement adopté il y a maintenant trois ans et déjà approuvé par quarante-quatre parties au 31 mars 1995.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales dispositions de l'amendement au protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté le 25 novembre 1992, à Copenhague, et qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui proposé à votre approbation.

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

**M. Guy Penne, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, madame le ministre, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est soumis tend à autoriser l'approbation d'un amendement conclu le 25 novembre 1992 à Copenhague, qui complète le dispositif international de protection de la couche d'ozone, dispositif constitué d'une convention-cadre, adoptée à Vienne en 1985 dans le cadre des Nations unies, renforcée par un protocole élaboré en 1987 à Montréal. C'est ce protocole, déjà retouché une première fois par un amendement adopté à Londres en 1990, que vise à modifier le présent amendement.

Ces textes successifs ont été élaborés à la suite de révélations très alarmantes des experts sur le danger que fait peser pour l'humanité la tendance à la destruction de la couche d'ozone. Découvert en 1985 au-dessus de l'Antarctique, le « trou » dans la couche d'ozone avait suscité un sentiment d'urgence dans l'opinion publique internationale, à l'origine de l'élaboration d'accords internationaux visant à réduire, puis à interdire la production des substances chimiques responsables du phénomène. Par la suite, ces accords ont été régulièrement adaptés - il est important de le souligner - à l'évolution des connaissances scientifiques, ainsi que l'atteste le présent amendement.

Notons que, si la prise de conscience internationale de la nécessité de protéger la couche d'ozone remonte à 1985, le Sommet de la Terre de Rio, en juin 1992, a permis de préciser les enjeux, notamment pour les pays en développement et les relations Nord-Sud, de la protection de la biosphère.

Enfin, il faut souligner que la réduction de la couche d'ozone ne fait plus l'objet, à ce jour, de contestation et que la réglementation des substances appauvrissant la couche d'ozone s'inscrit désormais également dans la lutte contre l'effet de serre.

En ce qui concerne les éléments scientifiques du dossier, rappelons que la couche d'ozone est située dans la partie supérieure de notre atmosphère, à une altitude comprise entre dix et cinquante kilomètres, où elle agit comme un écran protégeant la planète du rayonnement ultraviolet. Or, les rayons ultraviolets sont responsables de maladies telles que les cancers de la peau et de troubles ophtalmologiques variés comme la cataracte. Ils peuvent aussi entraver la croissance de la végétation terrestre et aquatique. La couche d'ozone est donc indispensable à la santé et à l'équilibre écologique.

Or, des observations scientifiques ont révélé que l'emploi massif dans l'industrie de substances telles que les chlorofluorocarbures, c'est-à-dire les CFC, tend à accroître la présence de composés chlorés dans l'atmosphère et, ce faisant, à altérer la concentration d'ozone, puisqu'il s'agit d'un gaz fragile.

Les substances chimiques auxquelles cette évolution a été imputée sont utilisées comme réfrigérants, solvants, propulseurs pour les aérosols – c'est même autour des aérosols que s'est organisée la lutte pour la protection de la couche d'ozone – et ingrédients pour la fabrication de mousses isolantes.

La situation actuelle justifie des mesures drastiques de lutte contre les substances appauvrissant la couche d'ozone.

Si l'on compare, en effet, l'épaisseur de la couche d'ozone en 1957 à celle d'aujourd'hui, on remarque une densité constante de la couche de gaz pratiquement partout, sauf dans la région polaire antarctique pendant les mois correspondant au printemps austral, c'est-à-dire en septembre, octobre et novembre. La tendance séculaire en Antarctique montre une diminution constante de densité pendant les mois du printemps austral : l'ozone normalement présent sous ces latitudes extrêmes pendant le printemps a ainsi diminué de moitié. En outre, la destruction de la couche d'ozone se poursuivrait désormais pendant toute l'année. Des observations récemment effectuées par des scientifiques britanniques ont révélé que, au rythme actuel de destruction, l'ozone pourrait avoir complètement disparu dans la région polaire vers 2005.

Le protocole de Montréal, premier instrument juridique relativement contraignant dans la protection de la couche d'ozone, prévoit donc un calendrier de diminution progressive de la production et de la consommation des substances appauvrissant la couche d'ozone, tout en autorisant des dérogations pour certains pays en fonction de « besoins intérieurs fondamentaux ».

Un premier amendement, adopté à Londres en 1990, a accéléré le processus de réduction de la production et de la consommation prévu par le protocole de Montréal, et a étendu le champ d'application de ce texte à des substances dont les responsabilités sur la destruction de la couche d'ozone ont été prouvées depuis l'adoption du protocole. L'amendement de Londres encourage également la production de substances de remplacement des CFC, moins nocives que ceux-ci.

Par ailleurs, l'amendement de Londres a créé un mécanisme d'aide technique et financière pour les pays en développement. En effet, les pays industrialisés étant largement responsables de l'état actuel de la couche d'ozone, il est normal qu'ils contribuent à compenser le surcoût imputable, pour le tiers monde, à la fabrication de produits de substitution dont le prix de revient est plus élevé que celui des CFC et des halons.

L'amendement de Copenhague qui nous réunit aujourd'hui a été adopté en 1992 à la suite de nouvelles révélations sur l'état de la couche d'ozone et sur les insuffisances des mesures prévues par l'amendement de Londres.

L'amendement de Copenhague avance donc la date d'arrêt total de production et de consommation des substances incriminées, les délais étant raccourcis de quatre ans à neuf ans selon les produits. Une nouvelle fois est étendu le champ d'application du protocole de Montréal. Cette extension vise notamment les substituts aux CFC, qui, bien que moins nocifs pour l'environnement, ont néanmoins un effet destructeur sur la couche d'ozone.

Ces substances ne sont donc désormais considérées que comme substituts temporaires des CFC. Leur production devrait être totalement interrompue en 2030.

Précisons l'incidence, sur la réglementation française, des obligations souscrites dans le cadre du protocole de Montréal et de ses amendements.

La France applique déjà, pour l'essentiel, les mesures préconisées par l'amendement de Copenhague, par le biais du règlement communautaire du 15 décembre 1994, qui, d'application directe dans les pays de l'Union, fixe des échéances plus sévères que celles de l'amendement de Copenhague.

En ce qui concerne les difficultés auxquelles se heurtent les pays en développement du fait de la réglementation internationale de protection de la couche d'ozone, il est important de savoir que le coût des substituts des CFC est de six à sept fois plus élevé que celui des chlorofluorocarbures, et que les pays en développement ne sont donc pas en mesure de financer l'évolution technologique indispensable au passage à la fabrication des substituts.

La compensation de ces surcoûts fait peser une charge financière considérable sur le fonds multilatéral créé par l'amendement de Londres. Or les ressources de ce fonds sont nettement inférieures aux dépenses que devront engager les pays du Sud pour reconverter leurs unités de production. Faut-il dès lors augmenter à due proportion les contributions des pays développés ? Ceux-ci vont-ils l'accepter ? Telles sont deux des questions posées par la protection de la couche d'ozone.

Enfin, la lutte contre l'utilisation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone illustre les difficultés qui sont liées à la nécessité de concilier contraintes industrielles et protection de l'environnement. En effet, les produits susceptibles de se substituer aux gaz appauvrissant la couche d'ozone ne peuvent pas encore remplacer ceux-ci pour l'intégralité de leurs usages industriels.

Par ailleurs, la réglementation internationale dans le domaine de la protection de la couche d'ozone est soumise à de lourdes contraintes de procédure – on le voit bien puisque la procédure à propos de cet amendement a commencé voilà trois ans – telles qu'il y a nécessairement un décalage entre la constatation par les scientifiques de l'existence d'une éventuelle lacune dans le dispositif juridique et l'adaptation de celui-ci. Ce décalage est inhérent aux procédures d'élaboration du droit international public et ne doit pas conduire à douter de l'opportunité de définir une réglementation internationale rigoureuse mais évolutive.

Il convient maintenant de conclure sur une note positive. En effet, malgré les imperfections du système mis en place en 1987, les statistiques montrent que la consommation de CFC et de halons a été considérablement réduite dans les pays développés. La consommation de halons avait, entre 1986 et 1992, été réduite de 50 p. 100, celle de CFC de 58 p. 100.

Sans l'entrée en vigueur du protocole de Montréal et de ses amendements, l'usage continu de CFC et d'autres composés aurait probablement amené le triplement des concentrations stratosphériques de composés chlorés et bromés à l'échéance de 2050, ce qui aurait induit une destruction de la couche d'ozone beaucoup plus importante que celle que l'on constate actuellement. Grâce à l'application des engagements internationaux, il semble que l'état de la couche d'ozone pourrait revenir à la normale vers le milieu du siècle prochain.

Notre commission des affaires étrangères vous invite donc, mes chers collègues, en adoptant le présent projet de loi, à autoriser l'approbation d'un texte qui enrichit l'arsenal juridique international permettant de protéger la couche d'ozone, protection indispensable à l'avenir de l'humanité. L'un des arguments plaçant en faveur d'une ratification rapide est, en effet, de donner aux pays en développement le signe manifeste de la participation active de notre pays au processus en cours, à la veille de la quatrième réunion des parties qui doit arrêter, à Vienne, des décisions importantes pour eux. Faisons-leur ce signe ! (*Applaudissements.*)

**M. Xavier de Villepin**, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Très bien !

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

**M. Pierre Hérisson.** Monsieur le président, madame le ministre, madame le secrétaire d'État, mes chers collègues, en 1987, quatre-vingt-dix pays dont la France signaient le protocole de Montréal. Ce protocole réunit les scientifiques les plus éminents et les responsables des États conscients des risques qu'induit la prolifération des gaz chimiques pour l'atmosphère et pour la planète.

Ils décident l'interdiction de la production des halons, la limitation de l'usage des halons récupérés et un moratoire visant à la disparition progressive de ces halons.

Mes chers collègues, permettez-moi de dire ici quelques mots sur les halons. Il s'agit de gaz chimiques utilisés, notamment, dans la lutte contre les incendies, qui ont pour effet pervers de créer un effet de serre et une destruction de la couche d'ozone.

Les participants réunis à Montréal décidaient en outre - c'est important - de favoriser les technologies et les produits alternatifs.

Le projet de loi autorisant l'approbation de l'amendement au protocole de Montréal du 25 novembre 1992 à Copenhague a été adopté, le 12 octobre 1995, par l'Assemblée nationale. Il est aujourd'hui présenté à notre approbation.

Quel est l'objet de cet amendement et en quoi diffère-t-il des dispositions prises à Montréal il y a déjà huit ans ?

Il prévoit un contrôle accru de la production et de la consommation des substituts inadéquats aux halons, gaz chimiques dangereux pour l'ozone. Quels sont ses substituts ? Il s'agit des HCFC, les hydrochlorofluorocarbures, et des HBFC, les hydrobromofluorocarbures, mais ils sont désormais interdits ou fortement réglementés par nos partenaires européens.

En fait, il est aujourd'hui demandé au Sénat d'entériner un texte conçu il y a trois ans. Or il s'en est passé des choses en trois ans. Des progrès scientifiques ont été accomplis depuis lors, progrès dont le texte de l'amendement ne tient aucun compte. Ce ne serait pas véritablement grave si, dans le même temps, de prétendus substituts aux halons n'avaient pas été mis sur le marché.

Depuis 1992, une recrudescence de substituts chimiques, tels les HFC, les hydrofluorocarbures, ont fait leur entrée en force en France. Il est vrai que les HFC employés comme solutions alternatives aux halons sont sans danger direct pour la couche d'ozone. Toutefois, ils restent redoutables pour le réchauffement de la planète, plus communément appelé « effet de serre ». Une tonne de HFC a, au minimum, le même pouvoir d'effet de serre que 2 050 volumes de CO<sub>2</sub>.

Les HFC sont des gaz chimiques qui ne satisfont pas pleinement les exigences de l'esprit de Montréal, c'est incontestable.

Je demeure persuadé que cette ratification ne doit pas être un exercice purement formel, mais qu'elle doit donner lieu à un débat de fond sur un sujet essentiel : l'air. L'air est en effet la base de toute vie sur terre, or des événements récents ont montré les dangers qui pesaient sur lui, madame le ministre.

Evoquons maintenant la portée de ces dangers. La communauté scientifique est unanime : les gaz chimiques tels que les HFC génèrent un effet de serre. Celui-ci est diversement apprécié. On sait toutefois que l'effet de serre crée un réchauffement global de la planète.

Selon des scientifiques du programme des Nations unies pour l'environnement, il s'agit d'un réchauffement de 0,3 °C par décennie et, dans le même temps, d'une élévation du niveau de la mer de 6 centimètres.

Les dommages enregistrés, confirmés et observés par la communauté scientifique, sont, depuis 1987, plus de 250 milliards de francs de désastres naturels, et, depuis 1970, quatre fois plus de cas de malaria et une augmentation significative des inondations.

Si les conséquences dues à l'effet de serre s'accroissent dans les prochaines années, nous observerons l'arrivée de nouvelles variétés de pestes, la propagation de la malaria en Europe, des désastres incalculables et souvent irréversibles pour l'agriculture, causés par les effets conjugués des inondations, des maladies et du changement de climat. A cela s'ajoutent d'éventuels risques géopolitiques si l'on considère que l'eau potable fera défaut au Moyen-Orient.

Voilà ce que l'on peut attendre de l'effet de serre résultant de l'augmentation de l'utilisation des HFC, qui sont des substituts chimiques des halons. Comment rester insensible - ou, pire, passif - devant ces catastrophes annoncées ? Les HFC sont, vous l'avez deviné, des substituts aussi inadéquats que les HBCF et le HCFC.

En produisant et commercialisant des produits qui remplacent un mal par un autre, des industriels détournent l'esprit du texte proposé à l'approbation de la représentation nationale. Au même moment, des chercheurs s'intéressent à la véritable alternative : les gaz neutres.

Depuis la signature du protocole de Montréal et de son amendement en 1992, des gaz propres ont été mis au point et produits. Ils sont dépourvus de chlore, de fluor et de brome. Ils sont donc sans danger pour la couche d'ozone et sans effet de serre. De plus, ils remplissent les mêmes fonctions et ils ont les mêmes performances.

C'est pourquoi la plupart des pays - sauf le nôtre, mes chers collègues - ont mené leur réflexion dans la perspective du remplacement des gaz chimiques. Les gaz alternatifs neutres sont monnaie courante en Allemagne, en Europe du Nord, en Australie, au Japon, aux USA. Certaines villes, Athènes par exemple, ont investi et ont équipé leur métro en gaz neutre.

Les gaz neutres - gaz carbonique, azote, argon et agents physiques de substitution dont le programme des Nations unies pour l'environnement a dressé la liste - sont autant de solutions écologiques dont la composition a reçu l'agrément de nombreuses autorités dont celui du ministère de l'environnement.

En soulevant ces questions lors de la discussion parlementaire, je ne doute pas que le Sénat saura, conformément à sa réputation, apporter des éléments d'apprécia-

tion politiques et techniques de nature à aider les pouvoirs publics à prendre les décisions qui s'imposent pour l'avenir.

Tout d'abord, en l'état actuel des techniques, les hydrofluorocarbures peuvent d'ores et déjà être remplacés dans plus de 90 p. 100 des cas par des gaz neutres sans danger. En effet, que ce soit dans l'industrie de l'incendie ou dans celle du froid, des solutions écologiques sont au point, soit en impliquant des gaz neutres, tels que l'argon et l'azote, soit des composés ammoniacés. Les HFC ne sont indispensables que dans moins de 10 p. 100, phénomène, je pense, connu des spécialistes proches de Mme Lepage.

Les Allemands et les Suisses ne s'y sont pas trompés, puisque ces gaz ne sont pas commercialisés chez eux. C'est un argument qu'ils ne manqueront pas de développer lors de la prochaine réunion des parties au protocole de Montréal. Une belle pierre dans notre jardin ! C'est un comble, lorsque l'on sait que certains pays producteurs s'autorisent à exporter ce qu'ils interdisent de consommer chez eux.

Mon souci, vous le comprendrez, madame le ministre, est de mettre en évidence certaines incohérences de notre politique écologique et non, vous l'aurez deviné, de mettre en difficulté notre pays lors des prochaines réunions internationales.

On observe que ces HFC, interdits ou en voie d'interdiction à l'étranger, font leur apparition et se développent sur le marché français ; c'est bien là notre inquiétude.

Mes chers collègues, je vous demande toute votre attention. Un HFC bien connu des pouvoirs publics est commercialisé par une société suisse, leader dans la détection anti-incendie. Cette société n'a jamais vendu ce gaz en Suisse car il y est en cours d'interdiction, mais elle réalise, en revanche, un bon chiffre d'affaires en France !

Force est de constater qu'en l'espèce on se moque un peu du monde car, en vérité, mes chers collègues, en quoi le métabolisme de nos amis helvètes serait-il différent de celui des Français ? Un parlementaire français serait-il moins attaché à l'environnement que son homologue suisse ?

Il s'agit donc non pas d'encourager la propagation de produits chimiques, même s'ils sont alternatifs, mais bel et bien de favoriser l'utilisation de produits propres sans danger.

J'attire également l'attention de la Haute Assemblée sur le fait que beaucoup d'utilisateurs, notamment à des fins anti-incendie, sont victimes de l'idée entretenue ici ou là que HFC et produits neutres ne font qu'un. Ils s'équipent en HFC plutôt qu'en produits neutres et écologiques, et ce pour un prix finalement plus élevé si l'on considère que les rechanges de HFC sont dix fois plus chères que celles de gaz neutres.

Les raisons sont bien évidemment le manque d'information, le laisser-aller et, pour tout dire, une certaine désinvolture affichée face aux enjeux écologiques.

C'est à nous, parlementaires, de bien ancrer, de bien incarner les frontières souvent obscures et mouvantes de l'intérêt général. Il nous appartient également de montrer l'exemple et d'indiquer les bonnes directions lorsque nous le pouvons. Aujourd'hui, nous le pouvons.

Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, au regard des exigences écologiques que nous ne pourrions encore longtemps différer, je pense que les défaillances et les faiblesses sous-tendues par l'amendement qui est soumis au vote du Sénat peuvent, par un débat de fond et non de forme, être clarifiées.

Rassurez-vous, malgré tout, notre groupe votera bien évidemment ce projet de loi de manière, comme je l'ai dit tout à l'heure, à ne pas gêner la France dans les réunions internationales organisées sur ce sujet.

Toutefois, je crois qu'un véritable débat doit s'engager sur le problème de ces gaz. En laissant la porte ouverte, et pour de nombreuses années, aux substituts chimiques tels que les HFC, n'attribuons-nous pas en réalité une prime aux industriels pollueurs ? En dédaignant l'utilisation des gaz neutres, ne pénalise-t-on pas ceux qui, depuis 1992, ont investi dans la recherche et trouvé la vraie solution ? Les substituts neutres sont aujourd'hui opérationnels.

Scientifiquement, le dossier ne souffre d'aucun excès de technicité : on connaît désormais très bien l'implication de ces gaz dans l'effet de serre.

Écologiquement, même si l'on reste dubitatif sur les problèmes de réchauffement de la planète, on ne peut que s'en méfier et vouloir en savoir plus.

Juridiquement, il est pertinent d'invoquer « le principe de précaution » inscrit dans la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

Selon ce principe, « en l'absence de certitude, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, on ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommage grave et irréversible à l'environnement à un coût économiquement acceptable ».

Les mesures effectives et proportionnées sont claires : associer les HFC aux halons et aux HCFC en limitant leur utilisation aux seuls « usagers essentiels », selon le concept qui a été défini à Montréal.

Dès lors, le « coût économiquement acceptable » va de soi, car une absence de mesure coûterait à terme, en catastrophes écologiques, beaucoup plus cher que le maintien des unités dégageant des émanations de gaz chimiques.

Ce débat doit avoir lieu. Il est légitime et urgent. C'est une question de fond engageant la France à long terme, c'est une question impliquant des choix technologiques et écologiques.

**M. le président.** Je ne voudrais pas restreindre votre droit de parole, mais l'article 36, alinéa 8, de notre règlement prescrit que « l'orateur ne doit pas s'écarter de la question ». Je suis donc obligé de vous rappeler qu'il s'agit d'un projet de loi autorisant l'approbation d'un amendement à une convention internationale et non d'un débat sur l'environnement !

Il serait donc préférable d'en revenir à l'essentiel du sujet qui nous réunit ici.

**M. Pierre Hérisson.** Je prends bonne note, monsieur le président. J'ai pratiquement terminé.

Madame le ministre, la France doit être aux avant-postes de cet effort dont les fruits seront recueillis par nos enfants, et la technicité du texte qui est proposé à votre approbation ne doit pas cacher son inconsistance au vu de ces enjeux. Pour raccourcir mon propos, monsieur le président...

**M. le président.** Et pour revenir à la convention !

**M. Pierre Hérisson.** Oui, monsieur le président, mais il était important, je crois, de faire le tour de la question. En effet, nous voyons bien, ici, les difficultés que nous avons à engager une discussion et les limites de celle-ci dès lors que nous ne pouvons que voter pour ou contre les projets portant approbation de conventions internationales ou de protocoles. C'est fort regrettable sur un sujet aussi important que celui-là et dès lors que le problème est posé de cette manière.

Monsieur le président, madame le ministre, l'avenir de la planète me semble être un sujet assez consensuel pour éviter la langue de bois. Jusqu'à quand nous satisferons-nous de demi-mesures en matière d'environnement, notamment sur un enjeu qui nous concerne tous : la qualité de l'air et la sauvegarde de notre planète ?

Notre groupe votera bien évidemment cet amendement, mais je crois qu'il est important, madame le ministre, que nous puissions avoir avec vous des contacts, comme l'a proposé M. le président, pour engager un véritable débat de fond sur ce sujet, le texte qui nous est soumis n'ayant pas été rédigé de façon satisfaisante, c'est le moins que l'on puisse dire. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Bidard-Reydet.

**Mme Danielle Bidard-Reydet.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, permettez-moi, après avoir exposé notre position sur le fond, de faire deux remarques suivies d'une interrogation.

Même si la communauté internationale n'a pas une appréciation unanime sur l'ampleur de la destruction de la couche d'ozone et sur ses causes, les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen approuvent l'adoption de l'amendement de Copenhague au protocole de Montréal. Nous sommes en effet tout à fait sensibles au développement de l'action internationale en faveur de l'environnement. De plus, le problème nous paraît assez important pour le devenir de notre planète pour que des actions soient entreprises avant même qu'un parfait consensus scientifique n'existe.

Néanmoins, je formulerai deux remarques.

La première porte sur les moyens que la communauté internationale est capable de mettre en œuvre pour permettre à tous les pays de respecter les mesures de protection de la couche d'ozone. À ce titre, il est évident que les pays riches ont une responsabilité particulière.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale avait très justement indiqué que « la protection de la couche d'ozone constitue un terrain supplémentaire de tension entre pays du Nord et pays du Sud ». En effet, les rapports internationaux qui régissent le monde, fondés sur l'exploitation et la domination, ont une incidence directe sur la protection de l'environnement dans les pays sous-développés. Lorsque l'économie d'un pays est étranglée par le poids de la dette et les fluctuations du prix des matières premières, ce pays s'enfonce dans un sous-développement qui, de plus, s'accompagne toujours d'une baisse du niveau de protection de son environnement.

La protection mondiale de l'environnement passe alors bien par le développement réel des pays pauvres. À ce titre, la coopération internationale doit jouer un rôle important et les rapports internationaux ne doivent plus être appréhendés comme une simple course aux profits.

La seconde remarque porte sur l'examen même de cet amendement au protocole de Montréal. En effet, alors que le Parlement français discute de cette modification, les ministres européens de l'environnement, réunis en conseil à Bruxelles le 9 octobre, ont décidé d'adopter un autre amendement au protocole de Montréal qui rendrait obsolète celui dont nous discutons aujourd'hui.

Mon interrogation est alors celle-ci : comment doit-on interpréter l'approbation par les parlementaires français d'un texte qui semble déjà dépassé ?

Je souhaiterais, madame le ministre, connaître la position de votre Gouvernement sur ce point.

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

**M. Philippe Richert.** Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, je voudrais exprimer ma satisfaction à l'examen de ce texte. En effet, nous sommes déjà deux à souhaiter que l'amendement de Copenhague soit examiné par le Sénat ; nous ne pouvons donc que nous réjouir de l'y voir soumis aujourd'hui.

Ensuite, monsieur le rapporteur, je voudrais vous exprimer ma satisfaction à constater la grande qualité du rapport que vous avez présenté et me réjouir du soin qui a été apporté à l'examen de ce dossier.

Toutefois, je ferai part de quelques regrets. D'abord, nous avons attendu longtemps : trois ans pour en arriver à proposer ce texte ! Ensuite, j'estime, comme mon collègue M. Hérisson, que nous n'allons pas assez loin, même si aujourd'hui nous avons la possibilité d'examiner et d'adopter cet amendement. Il faut aussi poser quelques jalons pour l'avenir. C'est ce que M. Hérisson a essayé de faire, et je le rejoins tout à fait.

Pour la première fois depuis cet été, nous parlons de l'ozone comme d'un gaz qui procure des désagréments. Il est la cause de problèmes de santé en raison de sa concentration importante dans nos villes qui ne cesse de progresser. Nous évoquons en même temps les problèmes que pose, toujours pour la santé, le fait que la couche d'ozone s'amenuise. Mais les gens ont du mal à comprendre que l'ozone que l'on respire dans la rue peut avoir des incidences graves sur la santé. L'ozone est-il un gaz qui nous protège ou est-il un gaz dangereux ?

Par ailleurs, comment ne pas s'inquiéter d'apprendre que cette couche d'ozone non seulement diminue d'épaisseur, mais présente maintenant des trous de plus en plus importants et sur une période de plus en plus longue ?

Le problème de l'ozone stratosphérique est, en effet, important pour la planète, comme cela a déjà été rappelé, car la couche de ce gaz, qui représente entre 15 et 45 kilomètres en altitude, constitue une protection contre les rayonnements, en particulier les rayonnements ultraviolets. Son amincissement, voire la présence de véritables trous dans certains secteurs, peut entraîner des dangers graves pour la planète, pour les écosystèmes et, en particulier, pour l'espèce humaine.

Pourquoi cette diminution de l'épaisseur de la couche d'ozone aujourd'hui ? Pourquoi la présence de trous de plus en plus importants et maintenant même au-dessus de zones habitées ? Cela est dû, en particulier, aux gaz « ozonécides » qui sont rejetés dans l'air et qui détruisent donc progressivement la couche d'ozone.

La difficulté était de prouver l'incidence de ces gaz sur la couche d'ozone. Un certain nombre de scientifiques et de pays à l'avant-garde qui les ont suivis ont posé cela en postulat. Mais, il faut le reconnaître, la France fait partie de ceux qui, depuis le début, c'est-à-dire depuis 1985, traînent les pieds, qui n'ont pas compris l'enjeu de la nécessité de protéger cette couche d'ozone.

Depuis 1985, depuis les premières rencontres internationales qui ont porté sur le sujet, des évolutions très importantes ont eu lieu dans le domaine de l'observation et de la connaissance de cette couche d'ozone, mais également dans les différentes protections que l'on a mises en place.

En 1987, lors de l'élaboration du protocole de Montréal, on s'est intéressé à huit substances - trois halons et cinq CFC - que l'on a considérées comme responsables de la diminution de la couche d'ozone. Des propositions avaient été faites à ce moment-là ; je les rappelle, car il est important de comprendre l'évolution de la réflexion.

Il s'agissait de stabiliser la quantité de halons au niveau atteint en 1986 et, à partir de 1998, de réduire les CFC à 50 p. 100 de leur niveau de 1986.

En 1990, on a estimé nécessaire de parvenir à l'élimination complète des halons et des CFC ; ce fut l'objet de l'amendement adopté à Londres.

Par ailleurs, il a été établi que les produits de substitution aux halons et aux CFC, à savoir les HCFC, devaient être considérés comme des substances dangereuses.

Aujourd'hui, avec l'amendement de Copenhague, un nouvel échelon est franchi.

Depuis, on s'est rendu compte, comme l'a rappelé notre collègue M. Hérisson, que les HCFC comme les CFC contribuaient de façon importante à l'effet de serre.

Une autre difficulté réside dans la durée de vie des CFC, qui peut varier de dix ans à un siècle. Si, aujourd'hui, nous cessons d'émettre dans l'atmosphère des composés chlorés, le chlore présent dans la stratosphère va continuer à détruire les molécules d'ozone, et ce en quantités très importantes puisqu'un atome de chlore peut détruire environ 100 000 molécules d'ozone.

Il a également été constaté qu'en Antarctique un trou, encore limité, se formait, puis disparaissait. Petit à petit, il devient de plus en plus grand et persiste de plus en plus longtemps, l'épaisseur de la couche d'ozone, quant à elle, s'amenuisant. Il en résulte que l'emploi des HCFC doit être beaucoup plus strictement limité.

L'amendement qui nous est soumis vise à réduire leur utilisation jusqu'à l'interdiction totale en 2030.

On peut s'étonner de ce délai long puisque, d'ici là, il sera possible d'introduire sur le marché des substituts inertes par rapport à la couche d'ozone et donc sans danger pour l'environnement et la santé humaine.

En fait, comme cela est indiqué dans le rapport, mes chers collègues, on veut laisser le temps aux installations de production de s'amortir.

Pour ma part, je ne crois pas que l'on puisse continuer, dans le domaine de la protection de l'environnement, à raisonner en tenant uniquement compte des aspects économiques.

Quand j'examine l'attitude de la France face aux problèmes de la qualité de l'air, je ne peux que constater sa frilosité dans la plupart des domaines.

Pendant des années, on n'a pas voulu ou pas su, en France, reconnaître la nocivité pour la santé humaine de l'utilisation de l'essence avec plomb. Aux Etats-Unis, cela fait des décennies que l'on a renoncé à l'employer. On n'a pas voulu, en France, reconnaître la nécessité d'équiper nos voitures de pots d'échappement catalytiques afin de limiter la pollution atmosphérique ; pendant des années, on n'a pas voulu reconnaître les incidences de la pollution atmosphérique sur la forêt et les lacs ; pendant des années, on n'a pas voulu reconnaître les incidences sur la santé de la pollution atmosphérique en général.

Aujourd'hui encore, il a fallu attendre la parution des conclusions de l'étude « Air pur » pour que l'on se rende enfin compte qu'il existe une corrélation directe entre la pollution atmosphérique et la santé.

Aujourd'hui encore, en France, on attend pour mettre sur le marché des voitures diesel équipées de pots catalytiques, alors que nos propres fabricants, nos grandes marques françaises, vendent en Autriche de tels véhicules.

Systématiquement, nous sommes en retard pour le traitement des problèmes touchant à la qualité de l'air. Il y a là, je crois, la marque d'une certaine incompréhension.

Je pense que l'on ne peut continuer à fabriquer et à consommer des HCFC alors que le produit de substitution neutre existe et que d'autres pays développés se sont d'ores et déjà engagés dans cette voie.

Nous persistons à avancer, pour justifier notre position, qu'il faut vendre aux pays en développement. Pour ma part, je ne crois pas que l'on puisse continuer ainsi alors que l'on sait très bien que ce n'est pas en protégeant chez nous des unités de fabrication de gaz interdits dans les autres pays développés que l'on va préparer notre économie au défi de la concurrence internationale.

C'est en misant sur notre capacité d'innovation et de développement de matériaux et de procédés éco-compatibles que nous assurerons le progrès. Refuser la compétition avec les pays développés et compter sur les pays en développement pour acheter des produits dont la nocivité est reconnue, quelle erreur économique, écologique et sociale !

Parce que la France se doit de rejoindre tous les pays qui ont signé l'amendement de Copenhague, il est nécessaire que nous adoptions aujourd'hui, sans hésiter, le projet de loi de ratification qui nous est soumis, même si, parallèlement, nous devons prendre l'engagement de réfléchir tous ensemble pour déterminer comment nous pourrions, demain, aller au-delà de ce qui nous est proposé aujourd'hui. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste.*)

**Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement.** Je demande la parole.

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

**Mme Corinne Lepage, ministre de l'environnement.** Je tiens à dire tout d'abord à M. le rapporteur, ainsi qu'à MM. Richert, Hérisson et à Mme Bidard-Reydet que je partage, bien sûr, leurs préoccupations et qu'il faut aller le plus loin possible. Ce n'est pas le ministre de l'environnement qui soutiendra que le problème posé par l'effet de serre n'est pas important, qu'il faut faire prévaloir les considérations économiques sur les considérations écologiques, que moins on en fait, mieux on se porte ! Vos objectifs, madame, messieurs les sénateurs, sont évidemment ceux du ministère de l'environnement.

Je crois cependant qu'il faut, et M. Richert l'a rappelé il y a un instant à la tribune, sérier les questions.

Ce qui est en cause aujourd'hui, c'est l'approbation d'un protocole qui date de trois ans.

Mme Bidard-Reydet m'a demandé pourquoi il avait fallu attendre si longtemps. C'est une bonne question. Ce que je puis dire, c'est que, dès le mois de mai 1995, c'est-à-dire dès mon arrivée au ministère, le Parlement a été saisi de ce texte. Il faut laisser le temps de faire les choses.

Comme vous l'avez souligné, cet amendement n'est pas obsolète puisque les parties vont se réunir à Vienne et qu'ensuite il faudra encore un certain temps pour que les choses avancent. Toutefois, il est clair qu'il n'est plus d'une brûlante actualité, c'est le moins que l'on puisse dire. Cela démontre à l'évidence la nécessité absolue d'en autoriser la ratification. Je crois que tout le monde est d'accord sur ce point.

Madame, messieurs les sénateurs, vous souhaitez que l'on aille plus loin et qu'un véritable débat ait lieu alors que celui qui nous occupe aujourd'hui ne porte que sur un vieux protocole, si j'ose dire. Je suis tout à fait prête à engager un tel débat.

Certes, il y a encore des choses à faire, mais vous savez bien que, dans certains domaines, il n'y a pas de produit de substitution.

Vous-même, monsieur Hérisson, disiez tout à l'heure, qu'il n'y en a pas dans 10 p. 100 des cas.

Selon mes services, ce pourcentage est un peu plus élevé. De toute façon, même les substituts ne sont pas sans risque : je pense à l'ammoniac par exemple.

Je suis tout à fait prête à accepter toutes les discussions que l'on souhaitera avec les parlementaires et avec les différents partenaires concernés. Je suis tout à fait décidée, et je crois en avoir donné la preuve, à ne pas adopter une position frileuse sur le problème de la pollution de l'air. Bien évidemment, on ne peut faire n'importe quoi. On ne peut, par exemple, songer à arrêter la chaîne du froid.

Je tiens à rappeler que le conseil des ministres de l'environnement qui s'est tenu à Luxembourg, voilà quelques semaines, a décidé de soutenir des positions beaucoup plus avancées dans le cadre de la discussion qui va s'ouvrir à Vienne au mois de décembre.

En trois ans, beaucoup de choses ont été faites. Nous progressons sur la bonne voie. Ainsi, j'ai fait procéder à un certain nombre d'études sur les questions qui m'ont été posées, notamment sur celle que m'a posée M. Hérisson, il y a quelques mois, sur les différents circuits qui, effectivement, semblent se mettre en place en France, ce qui est tout à fait inacceptable.

Je souhaite maintenant répondre à Mme Bidard-Reydet sur les moyens mobilisés pour la défense de l'environnement.

Le fonds multilatéral est crédité de 500 millions de dollars pour trois ans, soit pour les années 1994, 1995 et 1996, la contribution française s'élevant à 10 millions de dollars.

Quant au fonds de l'environnement mondial, il est pourvu de 2 milliards de dollars pour quatre ans, la contribution française s'élevant à 200 millions de francs.

Permettez-moi de rappeler, enfin, que la France mène une action allant au-delà des conventions, notamment en matière de HFC. Ainsi, un décret a été pris en 1992 pour rendre obligatoire la récupération d'un certain nombre de produits.

Je le répète : nous sommes tous d'accord sur les objectifs ; il y a unanimité - je l'ai noté avec satisfaction - pour approuver ce protocole ; enfin, le ministère de l'environnement est tout à fait d'accord pour que s'ouvre une discussion plus approfondie sur les sujets abordés aujourd'hui. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* - Est autorisée l'approbation de l'amendement au protocole de Montréal du 16 septembre 1987, relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, adopté à Copenhague le 25 novembre 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je vais mettre aux voix l'article unique du projet de loi.

**M. Daniel Millaud.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. Daniel Millaud.** J'ai le plaisir de dire à Mme le ministre et aux 4 p. 100 de mes collègues présents dans cet hémicycle que, compte tenu de son intérêt d'un point de vue environnemental et tout en attirant l'attention de l'Etat sur les incidences techniques, économiques et commerciales de l'application du protocole en Polynésie

française, l'assemblée territoriale s'est déclarée favorable à l'adoption de ce projet de loi ; je le voterai donc. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste.*)

**M. Guy Penne, rapporteur.** Très bien !

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

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

6

## ACCORD SUR LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS ET TRAITÉ D'ENTENTE, D'AMITIÉ ET DE COOPÉRATION AVEC LE TURKMÉNISTAN

### Adoption de deux projets de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 8, 1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements et du projet de loi (n° 11, 1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et le Turkménistan. [Rapport n° 48 (1995-1996).]

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces deux projets de loi.

Dans la discussion générale commune, la parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

**Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie.** Monsieur le président, si vous le permettez, avant de présenter ces deux projets de loi, j'évoquerai ceux qui sont également soumis aujourd'hui au Sénat et qui concernent le Kirghizistan.

Mesdames, messieurs les sénateurs, conformément à l'article 53 de la Constitution, j'ai en effet l'honneur de vous soumettre la ratification ou l'approbation de deux accords signés le 3 juin 1994 entre la France et le Kirghizistan, à l'occasion de la visite d'Etat en France du Président de la République de ce pays.

Il s'agit, d'une part, d'un traité d'amitié, d'entente et de coopération et, d'autre part, d'un accord d'encouragement et de protection réciproques des investissements.

J'évoquerai brièvement devant vous le contexte de la négociation de ce traité, avant de vous en exposer les différentes dispositions.

Après avoir reconnu le Kirghizistan, conjointement avec ses partenaires de l'Union européenne, le 16 janvier 1992, la France a rapidement établi des relations avec ce pays qui, dès son indépendance, s'est engagé résolument dans la voie de la démocratie et de l'économie de marché.

Cet objectif de développement, qui implique de profondes réformes, a été appuyé par une politique de bon voisinage et une diplomatie très active visant à obtenir l'appui de la communauté internationale. C'est cette politique que le Kirghizistan a souhaité voir reconnue lors de la négociation du traité soumis aujourd'hui à votre approbation.

Je tiens à souligner que les négociations se sont déroulées dans un bon climat, renforcé par le choix du président Akaev de prôner les valeurs démocratiques dans son pays et par son souhait de se rapprocher de l'Union européenne.

Le traité franco-kirghiz d'amitié, d'entente et de coopération est un accord général, semblable à ceux que la France a conclus avec les Etats issus de l'URSS, à l'exception du Tadjikistan. Il se compose d'un préambule et de vingt articles, consacrés successivement aux principes fondant nos relations, à la sécurité et aux diverses formes de coopération bilatérale.

Ce traité comporte quelques spécificités. Ainsi, l'article 9 mentionne, en son dernier alinéa, « la décision de la République du Kirghizistan d'adhérer au traité de non-prolifération en tant qu'Etat non doté d'armes nucléaires ». Je crois qu'il était important de le souligner.

Par ailleurs, la faiblesse des ressources énergétiques du Kirghizistan a influé sur la définition des champs d'action prioritaires de la coopération économique bilatérale. Ainsi, l'article 11 évoque l'agriculture, les ressources minières, le tourisme, les transports et les télécommunications.

Enfin, la prise en compte des principes démocratiques par le Kirghizistan est notamment soulignée dans l'article 15, qui reflète la volonté commune des parties d'élargir leur coopération dans le domaine des institutions démocratiques et de la mise en place de l'état de droit. Un accent particulier est mis sur la formation, comme en témoigne le premier alinéa de l'article 17.

Le traité est conclu pour une durée de dix ans, renouvelable par tacite reconduction de cinq ans en cinq ans, ce qui préserve la possibilité des adaptations nécessaires dans un monde en pleine évolution.

Ce traité répond à la volonté de tracer le cadre général dans lequel s'inscriront les relations entre un Etat européen comme la France et un Etat situé au carrefour des continents européen et asiatique comme le Kirghizistan.

Même si notre coopération avec le Kirghizistan est, pour l'heure, centrée sur les domaines linguistique et culturel, elle est appelée à s'élargir, notamment en matière économique.

A cet égard, je voudrais maintenant vous présenter l'accord d'encouragement et de protection réciproques des investissements qui a été signé avec le Kirghizistan.

Son objet est d'établir un cadre juridique sûr, qui permettra de développer notre coopération économique bilatérale dans un climat de confiance.

Cet accord contient les grands principes qui figurent habituellement dans les accords de ce type et qui constituent la base de la protection des investissements telle que la conçoivent aujourd'hui les pays de l'OCDE.

Les principaux traits de cette protection peuvent être rappelés.

Il s'agit, tout d'abord, d'octroyer aux investisseurs un traitement juste et équitable, conforme au droit international et au moins égal au traitement accordé aux nationaux ou à celui de la nation la plus favorisée.

Il s'agit, ensuite, de garantir le libre transfert des revenus et des produits de la liquidation des investissements.

La protection doit, par ailleurs, pouvoir s'appliquer aux possibilités de versement, en cas de dépossession, d'une indemnisation prompte et adéquate.

Il convient également d'assurer la faculté de recourir à une procédure d'arbitrage international en cas de différend entre l'investisseur et le pays d'accueil.

Enfin, la possibilité doit être offerte au Gouvernement français d'accorder sa garantie aux investissements que réaliseront à l'avenir nos entreprises au Kirghizistan.

Comme vous pouvez le constater, l'essentiel des principes auxquels nous sommes attachés et sur lesquels est fondée la protection des investissements est inscrit dans le texte que nous avons signé avec le Kirghizistan.

Je voudrais souligner l'intérêt que présente un tel accord dans nos rapports avec ce pays.

Déjà, des entreprises françaises telles que Thomson, la Cogema, la Lyonnaise des Eaux et Renault sont intéressées par le Kirghizistan. Il faut pouvoir accompagner leurs efforts. Les autres entreprises françaises restent en retrait, notamment par rapport aux opérateurs russes. Ce simple constat a logiquement conduit à aider nos entreprises à être plus présentes dans ce pays. Dans cette perspective, cet accord m'apparaît constituer un instrument nécessaire.

Telles sont, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales observations qu'appellent le traité d'amitié, d'entente et de coopération et l'accord d'encouragement et de protection réciproques des investissements qui ont été signés entre la République française et la République du Kirghizistan.

J'en viens aux projets de loi relatifs aux deux accords signés le 28 avril 1994 entre la France et le Turkménistan, à l'occasion de la visite officielle du Président de la République française dans ce pays.

Il s'agit, d'une part, d'un traité d'amitié, d'entente et de coopération et, d'autre part, d'un accord d'encouragement et de protection réciproques des investissements.

Ayant reconnu le Turkménistan conjointement avec ses partenaires européens, le 31 décembre 1991, la France a rapidement engagé des relations avec ce pays, qui, dès son indépendance, a souhaité fonder son autonomie sur un développement économique accéléré, grâce à l'attrait que pouvaient exercer ses ressources naturelles considérables.

Cet objectif de développement a été appuyé par une diplomatie active, qui s'est efforcée de donner l'image d'un pays stable, responsable, ouvert et désireux de paix. C'est cette politique de « neutralité active » que le Turkménistan a souhaité voir reconnaître lors de la négociation du traité.

Nous ne pouvions également que nous féliciter de la volonté du Turkménistan de marquer son engagement d'être un Etat non nucléaire, comme le souligne le dernier alinéa de l'article 9 du traité.

Le traité franco-turkmène d'amitié, d'entente et de coopération qui vous est soumis aujourd'hui est un accord général, semblable à ceux que la France a conclus avec les Etats issus de l'URSS, à l'exception du Tadjikistan.

Il se compose d'un préambule et de vingt et un articles, consacrés successivement aux principes fondant nos relations, à la sécurité et aux diverses formes de coopération bilatérale.

Ce traité comporte quelques spécificités. Outre le dernier alinéa de l'article 9, stipulant la décision du Turkménistan d'« être un Etat non doté d'armes nucléaires », une importance particulière a été accordée à la coopération dans le domaine de la santé - article 16 - ainsi qu'à la formation des cadres de l'économie - articles 10 et 12.

Comme le traité signé avec le Kirghizistan, celui-ci est conclu pour une durée de dix ans, renouvelable par tacite reconduction de cinq ans en cinq ans et il répond à la volonté de définir le cadre général dans lequel s'inscriront les relations entre un Etat européen et un Etat placé à la charnière de l'Europe et de l'Asie.

La nomination d'un chargé d'affaires français en octobre 1994, le début encourageant d'une coopération économique aux riches potentialités et la volonté d'encourager l'enseignement du français au Turkménistan sont les signes de l'intérêt que nous portons au développement de notre coopération bilatérale avec le Turkménistan.

Afin de favoriser l'activité de nos entreprises au Turkménistan, un accord d'encouragement et de protection réciproques des investissements a également été signé. Son objet est d'établir un cadre juridique sûr et propice au développement de notre coopération économique bilatérale avec le Turkménistan.

Il reprend les grands principes qui figurent habituellement dans les accords de ce type et qui constituent la base de la protection des investissements, principes que j'ai rappelés à propos de l'accord relatif au Kirghizistan.

Certaines entreprises françaises sont déjà bien implantées au Turkménistan. C'est ainsi qu'Elf Aquitaine a passé un contrat avec le Gouvernement turkmène pour l'étude des données géophysiques de la mer Caspienne. De même, Thomson est chargé de la modernisation du contrôle de l'espace aérien.

Toutefois, les autres entreprises françaises restent pour le moment en retrait, notamment par rapport aux opérateurs pétroliers américains, anglais, turcs, argentins et saoudiens. Ce constat a conduit logiquement à aider nos entreprises à être présentes au Turkménistan.

Dans cette perspective, l'accord soumis aujourd'hui à votre approbation m'apparaît comme un instrument nécessaire.

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

**M. André Dulait, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, nous sommes appelés à examiner deux projets de loi tendant à autoriser la ratification de deux accords conclus en avril 1994 avec le Turkménistan et visant, l'un à protéger et à encourager les investissements réciproques, l'autre à jeter les bases juridiques d'une coopération bilatérale multiforme.

Je ne reviendrai pas ici sur les dispositions techniques de ces deux accords, dont Mme le secrétaire d'Etat vient, avec précision, d'exposer la portée et qui sont, au demeurant, bien connues de chacun de vous. Je crois cependant utile de rappeler brièvement le contexte politique et économique turkmène, dans lequel s'inscrivent ces deux accords.

Le Turkménistan connaît aujourd'hui un régime qu'on pourrait qualifier de « présidentiel autoritaire » : l'actuel président du Turkménistan a prolongé jusqu'à l'horizon 2002 la durée de son mandat et il concentre tous les pouvoirs puisqu'il peut légiférer en dehors des sessions d'un parlement dont la composition, relevant quasi exclusivement de l'ex-parti communiste, n'est pas de nature à entraver ses intentions. Le pluralisme politique, l'indépendance de la justice et des médias ne sont pas encore à l'ordre du jour dans ce pays.

Il reste que le Turkménistan est un pays à fortes richesses potentielles : si le revenu annuel par habitant n'y excède pas 1 500 dollars, il est le cinquième producteur mondial de gaz et son sous-sol recèle d'importantes ressources minérales.

C'est la raison pour laquelle le Turkménistan, qui s'affranchit progressivement de l'ancienne tutelle soviétique, souhaite opérer une réelle ouverture économique en direction de l'Occident. Les industries françaises, dont certaines sont déjà présentes, comme l'a rappelé Mme le

secrétaire d'Etat, sont à même de conquérir au Turkménistan des marchés significatifs dans les domaines de l'eau, de l'énergie ou de l'agroalimentaire, notamment.

Néanmoins, il faut bien constater que, pour l'heure, les relations commerciales entre les deux pays sont encore fort limitées, de même d'ailleurs que notre coopération culturelle.

Les deux accords soumis à notre examen constituent un cadre pour la montée en puissance de nos échanges dans tous les domaines. Ils traduisent légitimement l'intérêt que la France et l'Europe se doivent de manifester à l'égard de ces républiques d'Asie centrale qui constituent un potentiel de développement non négligeable dans une zone géographique sensible, et dont les traditions culturelles ne doivent pas être méconnues.

L'histoire de ces pays permet sans doute de comprendre les lenteurs qui affectent encore leur démocratisation. La France ne peut cependant rester indifférente à cet aspect des choses et doit le manifester à travers une relation bilatérale renforcée. C'était d'ailleurs l'objet de la visite récente d'une délégation parlementaire du Turkménistan, pour laquelle M. le président du Sénat a manifesté un très vif intérêt.

Pour toutes ces raisons, je vous propose, mes chers collègues, d'adopter les deux projets de loi qui nous sont soumis. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. le président.** Personne ne demande la parole dans la discussion générale commune ?...

La discussion générale commune est close.

#### ACCORD SUR LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi n° 8.

« Article unique. - Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Achgabat le 28 avril 1994, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Je vais mettre aux voix l'article unique du projet de loi.

**M. Daniel Millaud.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. Daniel Millaud.** Madame le secrétaire d'Etat, permettez-moi de vous lire un extrait de la page 18 du rapport du Conseil d'Etat pour l'année 1990 :

« 1. Avant toute négociation et dès l'ouverture des discussions, les administrations responsables doivent rechercher et vérifier, grâce à une étude préalable sérieuse, si, compte tenu de la matière traitée, la convention internationale envisagée doit ou non s'appliquer dans les territoires d'outre-mer. Cette étude devrait être systématiquement effectuée en liaison avec la direction des affaires juridiques du ministère des affaires étrangères et le ministère des départements et territoires d'outre-mer. Si l'application de la convention dans ces territoires est envisagée, il conviendra de déterminer si elle modifie leur organisation particulière et si elle concerne une matière de la compétence des autorités des territoires en cause. Si, à l'inverse, il est décidé d'exclure les territoires du champ d'application de la convention, il faut qu'une clause d'exclusion explicite figure dans la convention elle-même.

« 2. Si, soit en raison de la matière traitée, soit en raison du statut des territoires la convention internationale a vocation à s'y appliquer, on devra autant que possible les

associer à la négociation elle-même et, en tout cas, éviter de procéder à la consultation des assemblées territoriales dans des conditions qui en dénatureraient les résultats ou la rendraient inopérante. Trop souvent en effet, les assemblées territoriales, saisies d'une demande d'avis en dehors de leurs sessions ordinaires et suivant la procédure d'urgence, ne disposent pas ainsi d'un temps suffisant pour analyser de manière approfondie les dispositions des textes qui leur sont soumis. Pour leur part, ni le Conseil d'Etat ni le Conseil des ministres ne connaîtront l'avis des autorités locales. Quant au Parlement, il n'en aura connaissance que très tardivement et dans la mesure où cet avis aura été expressément donné par les assemblées. » C'est d'ailleurs rarement le cas. « Ces inconvenients, qui peuvent avoir une influence sur le fond du droit, pourraient être aisément évités, si étaient prévus, en cours de négociations, des délais suffisants pour consulter les autorités territoriales d'outre-mer.

« 3. Pour éviter tout retard entre la signature d'une convention internationale et sa ratification, il serait opportun de développer le système précédemment décrit et adopté pour certaines conventions récentes qui prévoit une extension progressive de leur champ d'application par voie de déclarations successives. Cette formule devrait permettre de procéder aux consultations des assemblées territoriales dans des conditions moins précipitées et plus sûres que celles qui ont été constatées ces dernières années. L'adoption de ce système ne devrait toutefois pas avoir pour effet de différer l'étude relative à l'applicabilité de la convention dans les territoires d'outre-mer à une date postérieure à la ratification de la convention. L'attention du Gouvernement est attirée, en outre, sur les problèmes que poseront les modalités de consultation de l'assemblée territoriale sur les déclarations d'extension. »

C'est pour cette raison – et je m'adresse tant à Mme le secrétaire d'Etat qu'aux 4 p. 100 de mes collègues présents ce matin – que l'assemblée territoriale de Polynésie a donné un avis négatif sur les traités avec le Kirghizistan, l'Ukraine et le Turkménistan que nous examinons aujourd'hui ainsi que – j'anticipe quelque peu – sur le traité conclu avec Trinité-et-Tobago, pour lequel elle avait été consultée le même jour.

**Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat.** Je demande la parole.

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

**Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat.** Je tiens simplement à préciser à M. Millaud que la consultation des assemblées territoriales d'outre-mer a eu lieu à propos de l'accord technique, mais qu'elle n'est pas habituellement requise pour les projets de loi autorisant la ratification de traités d'amitié.

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

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

**M. Daniel Millaud.** Je vote contre.

(Le projet de loi est adopté.)

#### TRAITÉ D'ENTENTE, D'AMITIÉ ET DE COOPÉRATION

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi n° 11.

« Article unique. – Est autorisée la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et le Turkménistan, signé à Achgabat le 28 avril 1994, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(Le projet de loi est adopté.)

7

#### ACCORD SUR LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS ET TRAITÉ D'ENTENTE, D'AMITIÉ ET DE COOPÉRATION AVEC LE KIRGHIZISTAN

##### Adoption de deux projets de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 9, 1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Kirghizistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements et du projet de loi (n° 13, 1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification d'un traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République du Kirghizistan. [Rapport n° 49 (1995-1996).]

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces deux projets de loi.

Mme le secrétaire d'Etat chargé de la francophonie s'est déjà exprimée sur ces deux projets de loi.

Dans la discussion générale la parole à M. le rapporteur.

**M. Hubert Durand-Chastel, en remplacement de M. Jacques Habert, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à excuser notre collègue Jacques Habert, auteur du rapport, qui est aujourd'hui retenu à Boston pour le cinquantenaire de la création de la Bibliothèque française de Boston.

Pourquoi s'intéresser au Kirghizistan, cette petite république d'Asie centrale coincée entre de grands voisins, la Russie, la Chine, mais aussi l'Ouzbékistan et le Kazakhstan ? La réponse tient en deux mots : le souci de réforme. En effet, dans un environnement troublé, le Kirghizistan est peut-être le seul pays de la région à s'être engagé dans la voie difficile de la construction d'un Etat de droit et d'une économie de marché.

La construction d'un Etat de droit repose aujourd'hui sur trois fondements : d'abord, l'organisation d'élections auxquelles concourent plusieurs partis ; ensuite, un régime de séparation des pouvoirs et, il faut le souligner, l'instauration récente du bicamérisme au sein de l'institution parlementaire ; enfin, la garantie des libertés publiques essentielles, telles que la liberté de la presse, mais aussi la liberté de religion dans un pays où 70 p. 100 de la population se réclame de l'islam sunnite.

Mais, il faut en convenir, cette marche vers la démocratie doit beaucoup, et de façon peut-être trop exclusive, à la personnalité du président Askar Akaev. Ancien président de l'Académie des sciences, celui-ci est en effet le seul chef d'Etat des républiques d'Asie centrale à ne pas avoir exercé la charge de premier secrétaire du parti communiste avant les indépendances.

M. Akaev se laissera-t-il tenter par les sirènes du pouvoir personnel auxquelles ont trop facilement succombé ses collègues d'Asie centrale ? S'il n'a pas décidé

de prolonger son mandat par référendum, il a, en revanche, avancé au mois de décembre prochain les élections présidentielles prévues pour 1996.

Une première menace pèse en effet sur cette fragile démocratie : je veux parler de l'influence grandissante des anciens caciques du parti communiste, qui n'ont en rien renoncé à leurs privilèges et aspirent à retrouver le pouvoir.

Mais il est un autre risque majeur pour le Kirghizistan qui tient à la recrudescence des tensions ethniques. En effet, les Kirghiz doivent compter avec de fortes minorités.

Il s'agit, d'abord, des Russes bien qu'ils tendent, pour leur part, à quitter le pays au risque de déstabiliser une administration et une économie au sein desquelles ils jouaient un rôle décisif. Les autorités locales tentent d'ailleurs de les retenir et entretiennent une politique de bon voisinage avec la Russie.

Les Ouzbeks, ensuite, dont les revendications irrédentistes à propos de la région d'Och avaient provoqué de graves affrontements en 1990, ne suscitent pas la même bienveillance. Le problème des réfugiés lié à la guerre civile au Tadjikistan voisin fait également naître quelques inquiétudes.

Quant à l'économie du Kirghizistan, elle reste encore caractérisée par les stigmates du sous-développement et le lourd héritage d'un système centralisé et inefficace. Cependant, quelques signes positifs traduisent, dans ce domaine aussi, une réelle volonté de réforme : un processus de privatisation est bien engagé et la politique monétaire maîtrisée.

Cependant, l'économie du Kirghizistan offre, il faut bien le reconnaître, plus de prise à l'aide qu'à l'investissement. Du moins l'accord de protection réciproque des investissements qui nous est aujourd'hui soumis permet-il de poser des jalons utiles pour l'avenir.

En matière politique et culturelle, les relations entre la France et le Kirghizistan restent également limitées. Ainsi, les crédits consacrés en 1995 à la coopération culturelle atteignent difficilement 1 million de francs. Dans ces conditions, le traité d'amitié et de coopération aura, à court terme, un effet limité. Mais nos regards doivent porter plus loin. Ces deux conventions sont un moyen d'ouvrir cette lointaine République vers l'Occident et de la soutenir ainsi dans la voie difficile et périlleuse de la réforme.

Encourager un pôle de paix aux confins orientaux de l'ancien empire soviétique ne peut qu'exercer une influence stabilisatrice sur la Russie et, en conséquence, sur la sécurité en Europe.

C'est pourquoi, mes chers collègues, je vous invite à approuver les deux projets de loi autorisant ces accords signés avec le Kirghizistan. (*Applaudissements.*)

**M. le président.** Personne ne demande la parole dans la discussion générale commune?...

La discussion générale commune est close.

#### ACCORD SUR LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi n° 9.

« *Article unique.* - Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Kirghizistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Paris le 2 juin 1994, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

**M. Daniel Millaud.** Je vote contre.

(*Le projet de loi est adopté.*)

#### TRAITÉ D'ENTENTE, D'AMITIÉ ET DE COOPÉRATION

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi n° 13.

« *Article unique.* - Est autorisée la ratification du traité d'entente, d'amitié et de coopération entre la République française et la République du Kirghizistan, signé à Paris le 3 juin 1994, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

8

#### ACCORD SUR LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS ET TRAITÉ D'ENTENTE ET DE COOPÉRATION AVEC L'UKRAINE

##### Adoption de deux projets de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 6, 1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Ukraine sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements et du projet de loi (n° 384, 1994-1995) autorisant la ratification du traité d'entente et de coopération entre la République française et l'Ukraine. [Rapport n° 47 (1995-1996).]

La conférence des présidents a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune de ces deux projets de loi.

Dans la discussion générale commune, la parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

**Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargé de la francophonie.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, conformément à l'article 53 de la Constitution, j'ai l'honneur de soumettre à votre approbation les projets de loi de ratification d'un traité et d'un accord signés entre la France et l'Ukraine. Il s'agit du traité d'entente et de coopération, signé le 16 juin 1992, d'une part, et de l'accord d'encouragement et de protection des investissements, signé le 3 mai 1994, d'autre part.

Par le premier projet de loi qui vous est présenté, le Gouvernement demande au Sénat d'autoriser la ratification du traité d'entente et de coopération, signé entre la France et l'Ukraine à l'occasion d'une visite officielle en France du chef de l'Etat ukrainien, en juin 1992.

Premier traité bilatéral d'importance signé par l'Ukraine au lendemain de son indépendance, ce traité est de même nature que ceux que la France a signés par la suite avec les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale et avec les pays indépendants issus de l'ex-URSS.

Les deux principaux objectifs de ce traité sont de créer un cadre favorable au développement de nos relations bilatérales avec l'Etat ukrainien et de les situer dans une perspective européenne.

Les parties placent en effet le développement de leur coopération dans le contexte de la construction d'une Europe pacifique et solidaire. Le traité tient compte du souhait de l'Ukraine de développer ses relations avec la Communauté européenne et d'adhérer au Conseil de l'Europe, adhésion qui sera officialisée ce jour.

L'engagement de réformes économiques ambitieuses, conformément aux lignes tracées par les institutions financières internationales, la stabilisation institutionnelle en cours, qui sera matérialisée par l'adoption, en principe avant l'été, d'une nouvelle constitution, la stabilisation progressive de la situation en Crimée, le développement de relations de bon voisinage avec l'ensemble de ses voisins, en particulier la recherche d'une normalisation pragmatique du dialogue ukraino-russe, sont autant de faits qui traduisent la volonté des autorités ukrainiennes de construire un Etat souverain et stable, ouvert à l'Occident, en particulier à l'Europe.

L'adhésion de l'Ukraine au traité de non-prolifération, comme Etat non nucléaire, le 5 décembre 1994 a été un gage supplémentaire de la volonté de l'Ukraine de s'insérer dans la communauté internationale et de participer activement à la lutte contre la prolifération des armes nucléaires dans le monde. Elle a, en outre, permis aux autorités françaises de donner une impulsion nouvelle aux relations entre les deux pays.

En ce qui concerne nos relations bilatérales, ce traité vise à poursuivre le bon développement de notre coopération dans les domaines politique, économique, culturel et scientifique. Cette coopération a été engagée dès le lendemain de l'indépendance de l'Ukraine, en 1991.

A cette fin, ce traité instaure, de façon classique, le principe de concertations régulières à différents niveaux, avec l'objectif d'aider l'Ukraine à relever le défi des changements qu'elle a entrepris.

Ainsi, notre coopération bilatérale tend d'abord à mettre sur pied et à consolider un Etat de droit moderne et démocratique.

Il s'agit, ensuite, d'aider ce pays à aller de l'avant dans sa transition vers l'économie de marché. Dans cette perspective, notre politique de coopération s'efforce de contribuer à la formation des acteurs de la vie économique aux techniques modernes de gestion.

Il s'agit, enfin, d'assurer une présence culturelle française en développant notamment notre action linguistique. Les treize alliances françaises présentes en Ukraine sont d'ores et déjà très actives.

Pour faciliter ces actions, des crédits significatifs en matière de coopération culturelle, scientifique et technique ont été mis en place.

Le second texte soumis à votre approbation contient les grands principes qui figurent habituellement dans les accords de ce type et qui constituent le fondement de la protection des investissements telle que la conçoivent aujourd'hui les pays de l'OCDE. Ce projet de loi a pour objet de favoriser l'activité de nos entreprises dans cet Etat qui, je le répète, est engagé sur la voie de profondes réformes économiques vers la mise en place d'une économie de marché.

Cet accord repose sur les principes de base que j'ai rappelés tout à l'heure, à savoir - je les reprends brièvement - l'octroi aux investisseurs d'un traitement

juste et équitable, la garantie de libre transfert des revenus, le versement, en cas de dépossession, d'une indemnisation prompte et adéquate, la faculté de recourir à une procédure d'arbitrage international et la possibilité pour le Gouvernement français d'accorder sa garantie aux investissements.

Comme vous le voyez, mesdames, messieurs les sénateurs, les principes essentiels auxquels nous sommes attachés et qui fondent la protection des investissements sont inscrits dans le texte que nous avons signé avec l'Ukraine.

Il est, par ailleurs, utile de rappeler l'intérêt que présente cet accord dans nos rapports avec l'Ukraine. Il s'inscrit, tout d'abord, dans un processus global destiné à offrir la plus grande sécurité possible à nos investisseurs. Cette démarche, suivie avec constance, a permis de conclure des accords de ce type avec le Turkménistan et le Kirghizistan, accords qui vous ont été également soumis aujourd'hui.

L'engagement de réformes de fond, notamment le programme de privatisation, présente un intérêt qui n'a pas échappé aux investisseurs occidentaux, lesquels sont déjà bien implantés, alors que nos propres opérateurs se font discrets. Parmi les entreprises françaises présentes, on relève certes les noms du Crédit Lyonnais, de la Société Générale, de Matra et d'Alcatel, mais elles le sont parfois au travers d'une simple filiale.

Les montants investis par les entreprises françaises sont de l'ordre d'une dizaine de millions de francs. Cet ordre de grandeur, qui reste modeste, situe la France assez loin derrière l'Allemagne, premier investisseur occidental en Ukraine.

Ce simple constat a conduit logiquement à encourager nos entreprises à être présentes en Ukraine et, dans cette perspective, cet accord est un instrument nécessaire.

Il est en effet de notre intérêt d'asseoir la présence française en Ukraine et de jouer un rôle actif dans cette région de l'Europe dont la stabilité est essentielle pour l'ensemble de la région et pour l'Europe tout entière. Notre présence doit aussi permettre de répondre aux attentes des Ukrainiens, auprès desquels la France jouit d'un réel prestige.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales ambitions des deux textes qui font l'objet des projets de loi soumis aujourd'hui à votre approbation. *(Applaudissements.)*

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

**M. Xavier de Villepin,** en remplacement de M. Yves Guéna, rapporteur de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné, le 26 octobre dernier, deux conventions passées avec l'Ukraine, et a conclu favorablement à l'adoption des deux projets de loi qui en autorisent la ratification ou l'approbation.

Il s'agit, d'une part, d'un traité d'amitié parfaitement conforme aux autres traités de même objet qui nous lient désormais aux anciens satellites et ex-républiques de l'Union soviétique. Il s'agit, d'autre part, d'un accord visant à garantir la protection et l'encouragement réciproques des investissements. Cet accord s'inspire très largement d'un modèle type établi par l'OCDE, l'Organisation de coopération et de développement économiques, et ne contient donc aucune surprise.

Indépendante depuis décembre 1991, l'Ukraine constitue pour notre pays un nouveau partenaire, ce qui paraît paradoxal si l'on considère que le mariage de la princesse Anne de Kiev avec le roi de France Henri I<sup>er</sup>, en 1051, atteste l'ancienneté des relations entre les deux pays.

Notre commission s'est félicitée que soit enfin engagée la ratification du traité d'amitié, tant sont importants les enjeux des relations entre Paris et Kiev. L'Ukraine occupe, en effet, une position stratégique originale, en contact direct à la fois avec la Russie et la future Union européenne élargie.

Pays clé de l'architecture européenne à venir, l'Ukraine est néanmoins confrontée à d'importantes difficultés, qu'il s'agisse du passif hérité de la période soviétique ou de la nécessité, pour ce jeune Etat, d'affirmer une identité fragilisée par des siècles de domination étrangère.

Le rapport de notre collègue M. Yves Guéna présente un bilan de la situation en Ukraine depuis l'indépendance. Sur le plan politique, on relève une forte polarisation régionale entre l'est et l'ouest du pays, l'est russophone et industriel paraissant plus modéré à l'égard de la Russie que l'ouest, terre d'élection du nationalisme ukrainien. La gravité de la crise économique est caractéristique de la transition postsoviétique, mais l'Ukraine dispose d'atouts considérables que Lénine avait évalués avec clairvoyance en jugeant que « si l'Union soviétique perd l'Ukraine, elle perd sa tête ». Il n'en demeure pas moins que l'aide internationale paraît nécessaire au redressement de l'économie ukrainienne, de même que la mise en œuvre de réformes libérales que les autorités ukrainiennes ont tant tardé à entreprendre.

Les relations avec la Russie sont déterminantes pour l'avenir de l'Ukraine.

Le différend entre Moscou et Kiev, qui s'appuie sur un lourd contentieux historique, tient à la dépendance énergétique de l'Ukraine vis-à-vis de la Russie, au partage de l'héritage militaire soviétique et à la question de la Crimée.

Ces contentieux paraissent désormais avoir pris un tour moins dramatique que dans les toutes premières années de l'indépendance, quand l'affirmation de l'identité nationale ukrainienne constituait un enjeu majeur de la diplomatie ukrainienne.

De manière générale, l'Ukraine est très soucieuse, dans la conduite de ses relations avec la Russie, de conjurer tout retour à une quelconque domination russe, par exemple dans le cadre de la CEI, la Communauté d'Etats indépendants. Cette réticence explique notamment sa volonté de multiplier les liens avec l'Occident, et de participer à un système de sécurité paneuropéen capable d'empêcher toute dérive de l'Ukraine vers la zone d'influence russe. D'où l'intérêt suscité en Ukraine par le partenariat pour la paix et par le pacte de stabilité en Europe.

Le traité d'amitié que nous examinons aujourd'hui permet une mise à jour du cadre juridique de relations bilatérales encore trop peu développées.

En effet, la coopération franco-ukrainienne en est encore à ses premiers pas. Les secteurs les plus dynamiques sont la coopération culturelle et la coopération administrative. Deux secteurs à développer sont les échanges économiques et le domaine des suites, essentiellement sanitaires, de Tchernobyl.

En ce qui concerne plus spécifiquement le problème de la sûreté nucléaire, la communauté internationale demande la fermeture de la centrale de Tchernobyl, dont

les défaillances sont loin d'être imaginaires, M. Guéna a pu s'en rendre compte lui-même au cours d'une mission en Ukraine, en décembre 1993.

Les difficultés posées à l'Ukraine par la fermeture de la centrale de Tchernobyl doivent néanmoins être situées dans le contexte de la grave crise énergétique que traverse l'Ukraine, du fait de sa dépendance à l'égard de la Russie.

C'est pourquoi les autorités ukrainiennes subordonnent la fermeture de la centrale à l'attribution d'une aide internationale, destinée à compenser la perte énergétique liée à la fermeture.

L'aide internationale à l'Ukraine dans le domaine de la sûreté nucléaire est pourtant substantielle, qu'il s'agisse de l'aide communautaire, dans le cadre du programme TACIS - *Technical assistance for the community of independent States* - de l'assistance attribuée par le G7 ou d'actions de coopération bilatérale auxquelles participe notamment EDF.

En ce qui concerne l'accord de garantie des investissements qui nous est soumis simultanément au traité d'amitié, je me permets de renvoyer au rapport écrit, qui fait le point des engagements souscrits par la France et par l'Ukraine en vue d'assurer un traitement juste et équitable aux investissements de l'autre partie. Je signalerai simplement que compte tenu du caractère inexistant des investissements ukrainiens en France, cet accord est fondé sur une réciprocité encore fictive, mais que ce texte, en dépit du caractère exclusivement technique de ses stipulations, est destiné, en encourageant nos entreprises à se manifester davantage dans ce pays où les besoins sont immenses, à aider l'Ukraine à franchir le cap de la transition postcommuniste.

En conclusion, notre commission se félicite que la prochaine intégration de l'Ukraine au Conseil de l'Europe encourage les changements en cours en Ukraine. En soutenant la candidature ukrainienne au Conseil de l'Europe, la France est donc allée dans le bon sens. Il faut aujourd'hui essayer d'aller plus loin. Il convient d'accélérer la transition postcommuniste en intensifiant la présence française en Ukraine, à travers tous les volets de notre coopération, et notamment le secteur de la santé dans lequel nous sommes en mesure d'aider à la prise en charge des terribles conséquences du drame de Tchernobyl. Qu'il s'agisse de la famine orchestrée par Staline en 1933, des déportations massives qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale ou de l'accident de Tchernobyl, l'Ukraine a assez souffert. N'ajoutons pas l'indifférence de notre pays à la liste des épreuves qu'elle a subies.

C'est pourquoi la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et M. Guéna vous invitent, mes chers collègues, à adopter les deux présents projets de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du Rassemblement démocratique et social européen.*)

**M. le président.** Personne ne demande la parole dans la discussion générale commune ?...

La discussion générale commune est close.

#### ACCORD SUR LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi n° 6.

« *Article unique.* - Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Ukraine sur

l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Kiev le 3 mai 1994, et dont le texte est annexé à la présente loi.»

Je vais mettre aux voix l'article unique du projet de loi.

**M. François Lesein.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. François Lesein.** Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, il me paraît normal que le président du groupe d'amitié France-Ukraine remercie M. le rapporteur et explique son vote.

L'Ukraine, située aux confins de l'Europe et de l'Asie, dont le nom signifie « pays de la frontière », est depuis toujours le fruit de ces caractéristiques géographiques.

Après plusieurs siècles d'invasion et d'occupation, l'Ukraine, aujourd'hui indépendante, doit réussir à concilier les identités culturelles et les aspirations régionales et nationales profondément hétérogènes de sa population.

Autre problème important, la situation économique et sociale de l'Ukraine reste préoccupante en raison de l'obsolescence de ses trois principales sources d'activité : son industrie lourde, qui est surdimensionnée ; son secteur énergétique, qui se caractérise par de multiples accidents nucléaires et par de graves conflits sociaux dans son secteur houiller ; enfin, sa filière agricole, qui est sous-exploitée et aléatoire. Il en est résulté une chute du produit national brut ukrainien de 43 p. 100 entre 1990 et 1993, dont 15 p. 100 pour la seule année 1993, et une hausse chronique du taux d'inflation.

Huit ans après la catastrophe de Tchernobyl, les problèmes économiques et, surtout, sanitaires qui en découlent ne sont pas résolus, loin de là. Par ailleurs, la question irrésolue de la Crimée place le pays dans une incertitude permanente.

C'est dans ce climat qu'ont été conclus le traité d'entente et de coopération entre la France et l'Ukraine, ainsi que l'accord sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements entre nos deux pays. Nous comprenons aisément combien ces textes répondent à une nécessité.

Si les échanges commerciaux de l'Ukraine avec les Etats non membres de la CEI sont en plein essor, ils ne représentent que 25 p. 100 de son commerce extérieur, la part de la France ne s'élevant modestement qu'à 6 p. 100 du total de ces flux, ce qui semble nettement insuffisant.

Il est donc primordial, pour la France aussi bien que pour l'Ukraine, de tout mettre en œuvre pour tisser des liens et une coopération durable et constructive, qui ne peut qu'être à l'avantage de tous, ainsi que l'a justement fait remarquer notre éminent rapporteur dans son analyse très réaliste.

Notons que l'Union européenne est acquise depuis longtemps à cette coopération. En effet, la dernière décision du Conseil des ministres de l'économie le montre bien, puisqu'elle vise à accorder à l'Ukraine une dotation supplémentaire de 1,3 milliard de francs, qui est destinée à assurer l'équilibre de la balance des paiements, le renforcement des réserves et la mise en œuvre des réformes structurelles si nombreuses et nécessaires dans ce pays.

Pour toutes ces raisons, je voterai, comme d'ailleurs, je pense, la majorité des sénateurs du groupe du RDSE, les deux projets de loi qui nous sont aujourd'hui soumis.

Je veux personnellement remercier la commission, notamment son président, M. de Villepin, pour tout ce qu'elle nous a proposé. *(M. le président de la commission applaudit.)*

**M. Emmanuel Hamel.** Je demande la parole pour explication de vote.

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

**M. Emmanuel Hamel.** Aux arguments si forts qui ont été développés par M. de Villepin, j'en ajouterai un, d'ordre personnel, en faveur de l'adoption de ces projets de loi.

Ayant le souvenir d'avoir été soigné à Kiev, voilà un tiers de siècle, dans un hôpital ukrainien, je voudrais aujourd'hui exprimer ma gratitude pour la qualité des soins que j'ai reçus et pour le dévouement admirable des médecins et des infirmières qui m'ont guéri d'une grave affection aux yeux. *(M. le rapporteur applaudit.)*

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

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

**M. Daniel Millaud.** Je vote contre !

*(Le projet de loi est adopté.)*

#### TRAITÉ D'ENTENTE ET DE COOPÉRATION

**M. le président.** Nous passons à la discussion de l'article unique du projet de loi n° 384.

« *Article unique.* – Est autorisée la ratification du traité d'entente et de coopération entre la République française et l'Ukraine, signé à Paris le 16 juin 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

*(Le projet de loi est adopté.)*

9

#### CONVENTION FISCALE AVEC LE ZIMBABWE

##### Adoption d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 10, 1995-1996), adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Zimbabwe en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu, sur les gains en capital et sur la fortune (ensemble un protocole). [Rapport n° 52 (1995-1996).]

Dans la discussion générale, la parole est à Mme le secrétaire d'Etat.

**Mme Margie Sudre, secrétaire d'Etat chargée de la francophonie.** Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, l'accord fiscal franco-zimbabwéen qui est soumis à votre examen aujourd'hui a pour objet d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu, sur les gains en capital et sur la fortune. Il a été signé à Paris le 15 novembre 1993. Il n'est pas nécessaire, je crois, de détailler ici ses aspects techniques : la France a conclu près d'une centaine de conventions fiscales, dont vous avez eu à connaître. Elles sont, comme vous le savez, bâties sur le modèle de convention de l'OCDE, l'organisation de coopération et de développement économiques.

Bien entendu, les recommandations de cet organisme peuvent être aménagées par les parties contractantes à la lumière de leurs législations fiscales respectives. En l'espèce, la France a admis un taux de retenue à la source sur les dividendes de 10 p. 100 si le bénéficiaire effectif est une société détenant directement au moins 25 p. 100 du capital de la société qui paie les dividendes. Dans tous les autres cas, une retenue de 15 p. 100 en France et de 20 p. 100 au Zimbabwe a été choisie.

Comme toujours, les rémunérations et pensions publiques sont imposées dans l'Etat de la source alors que les rémunérations et pensions privées sont imposées à la résidence.

Bien que nos relations économiques avec le Zimbabwe soient faibles et nos investissements dans ce pays modeste, cette convention fiscale est importante pour la France. Disposant d'une des économies les plus diversifiées et les mieux structurées d'Afrique subsaharienne, le Zimbabwe est un marché intéressant pour nos entreprises. Total, Carnaud Metal Box et Rhône-Poulenc disposent de filiales de production et de commercialisation, tandis que Merlin-Gérin, Alcatel ou encore la Société Générale possèdent un bureau de représentation.

Mais nos échanges commerciaux avec le Zimbabwe, largement situé dans la mouvance anglo-saxonne, gagneraient à être développés. Avec une part globale de marché de 3 p. 100, la France se situe au sixième rang des fournisseurs du Zimbabwe, loin derrière l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Etats-Unis.

Nos relations politiques avec le Zimbabwe se sont nouées dès la déclaration d'indépendance en avril 1980 et se sont développées rapidement. Soucieux d'équilibrer en Europe ses liens particuliers avec le Royaume-Uni, le Zimbabwe a marqué à plusieurs reprises sa volonté d'établir avec la France des relations plus soutenues.

La participation de M. le président Mugabe au sommet franco-africain de Biarritz en novembre 1994 est un signe du rapprochement de nos deux Etats au plus haut niveau.

Telles sont, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, les principales observations qu'appelle la convention entre la France et le Zimbabwe en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu, sur les gains en capital et sur la fortune, qui fait l'objet du projet de loi aujourd'hui proposé à votre approbation.

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

**M. Emmanuel Hamel, en remplacement de M. Jacques Chaumont, rapporteur de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Madame le secrétaire d'Etat, au risque, peut-être, de commettre une faute diplomatique, je me permettrai de formuler certaines considérations de politique intérieure avant d'expliciter, à mon tour, après votre admirable exposé, les raisons pour lesquelles il faut voter cette convention avec le Zimbabwe.

Madame le secrétaire d'Etat, j'ai été personnellement très marqué par le fait que, à l'occasion du changement de gouvernement, il ait été mis fin aux fonctions de huit de vos collègues féminines et je pense exprimer là un sentiment partagé par la majorité des Français. Nombre d'entre elles s'étaient, ici, au Sénat, manifestées comme des femmes remarquables, des ministres et secrétaires d'Etat dominant déjà leur administration, fortes d'idées positives pour l'accomplissement de leur mission.

Si nous sommes aujourd'hui particulièrement heureux de votre lumineuse présence, nous déplorons en même temps, avec une très grande tristesse, l'absence de toutes celles qui, hier, ont quitté le Gouvernement. Si vous entretenez avec elles des liens d'amitié, transmettez-leur le sentiment que j'exprime, et qui est, je le crois, celui de la majorité des sénateurs.

J'en viens maintenant à un autre problème, d'ordre international, auquel répond le projet de loi tendant à la ratification de l'accord avec le Zimbabwe.

Etat indépendant depuis avril 1980, comme vous l'avez rappelé tout à l'heure, madame le secrétaire d'Etat, le Zimbabwe est un pays d'influence anglo-saxonne, mais qui tend, de plus en plus, comme vous l'avez fort bien dit, à se rapprocher de la France. Les relations franco-zimbabwéennes se renforcent, comme l'atteste la participation, que vous avez évoquée tout à l'heure, pour la première fois de M. le président Mugabe à un sommet franco-africain, qui s'est tenu, à Biarritz, en novembre 1994. Nous pouvons aujourd'hui célébrer l'anniversaire de cette participation qui fut très appréciée.

Le Zimbabwe compte 11 millions d'habitants; il enregistre un produit intérieur brut de 640 dollars par habitant dans un pays dont le revenu demeure encore faible mais qui est déjà nettement supérieur à la moyenne des Etats de la région.

Son économie, assez diversifiée, repose principalement sur une agriculture prospère, les années où ne sévit pas la sécheresse. Pays très exportateur de tabac, il a aussi édifié une industrie dynamique, qui représente déjà 34 p. 100 de son PIB. Ses ressources minières variées - l'or, le platine, le chrome - lui permettent d'espérer un développement important de ses exportations et, par conséquent, du revenu de ses habitants.

Les relations économiques bilatérales entre la France et le Zimbabwe s'insèrent dans le cadre de protocoles financiers régulièrement renouvelés. Le dernier en date de ces protocoles, signé le 14 octobre 1994, porte sur un montant de 150 millions de francs se composant d'un prêt du Trésor de 75 millions de francs et de crédits bancaires garantis par la COFACE d'un même montant.

Les relations commerciales entre le Zimbabwe et la France ont connu une forte croissance en 1994. Il faut espérer que ce mouvement se poursuivra.

Toutefois, il faut convenir que le montant total de nos exportations à destination du Zimbabwe est encore modeste - 247 millions de francs en 1994 - tandis que les importations atteignent déjà 185 millions de francs.

La part de marché de la France au Zimbabwe reste limitée - 3 p. 100 à peine - et nous ne nous situons encore qu'au septième rang des fournisseurs de ce pays ami. Il faut espérer que, bientôt, nous progresserons. Le bond de nos importations s'explique avant tout par la progression des achats de tabac.

En termes d'investissements directs, vous avez cité déjà un certain nombre de grandes entreprises françaises présentes au Zimbabwe. On peut estimer que de nombreux groupes français vont, au cours des prochaines années, s'implanter là-bas.

Rappelons que le nombre de résidents français au Zimbabwe demeure très faible - ils ne sont que 242 - de même qu'il n'y aurait, d'après les dernières statistiques, que 48 Zimbabwéens résidant en France.

Dans ce contexte historique et économique, la convention conclue avec la République du Zimbabwe est de facture très classique.

Une première série d'articles détermine le champ d'application de l'accord.

Les impôts concernés par la convention sont, pour la France, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, l'impôt de solidarité sur la fortune, sans oublier la taxe sur les salaires.

L'article 5 définit la notion d'établissement stable en l'élargissant quelque peu par rapport au modèle de l'OCDE, dont se rapproche beaucoup la convention franco-zimbabwéenne.

Une seconde série d'articles répartit les droits d'imposer.

Ces articles sont, dans l'ensemble, conformes au modèle de l'OCDE. Je commenterai quelques-uns d'entre eux qui y dérogent.

L'article 10 règle le sort des dividendes en rappelant que ceux-ci sont imposables dans l'Etat de destination et dans l'Etat de la source.

L'article 13 fixe le sort des gains en capital. Il est conforme au modèle de l'OCDE, si ce n'est que les gains réalisés du fait de la cession de parts ou d'actions de sociétés immobilières sont imposables dans l'Etat de situation des biens immobiliers et non dans l'Etat de résidence du cédant.

L'article 22 concerne l'imposition de la fortune.

L'article 24 rappelle le principe de non-discrimination et y déroge sur un point.

Les articles qui suivent n'appellent pas de commentaire particulier, sinon que l'article 28 prévoit que l'accord peut être, d'un commun accord, étendu aux territoires d'outre-mer français.

Telles sont les principales dispositions de cette convention, que vous avez évoquées avec votre talent habituel, madame le secrétaire d'Etat. Au vu de son analyse, votre rapporteur vous propose, mes chers collègues, d'adopter le projet de loi qui vous est soumis dans l'espoir, que vous exprimiez vous-même tout à l'heure, madame le secrétaire d'Etat, d'une intensification et encore d'une amélioration des relations entre le Zimbabwe ami et la France.

**M. le président.** Personne ne demande la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de l'article unique.

« *Article unique.* – Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Zimbabwe en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu, sur les gains en capital et sur la fortune (ensemble un protocole), signée à Paris le 15 décembre 1993, et dont le texte est annexé à la présente loi. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique du projet de loi.

(*Le projet de loi est adopté.*)

**M. le président.** L'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons maintenant interrompre nos travaux et les reprendrons à quinze heures.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à onze heures trente, est reprise à quinze heures, sous la présidence de M. René Monory.*)

## PRÉSIDENTE DE M. RENÉ MONORY

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

10

### CANDIDATURES À DES COMMISSIONS

**M. le président.** J'informe le Sénat que le groupe de l'Union centriste a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'il propose pour siéger à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées en remplacement de M. Jean-Pierre Raffarin, dont le mandat sénatorial a cessé, et que le groupe du Rassemblement pour la République a fait connaître à la présidence le nom du candidat qu'il propose pour siéger à la commission des affaires sociales en remplacement de M. Michel Barnier, dont le mandat sénatorial a cessé.

Ces candidatures vont être affichées et la nomination aura lieu conformément à l'article 8 du règlement.

11

### QUESTIONS D'ACTUALITÉ AU GOUVERNEMENT

**M. le président.** L'ordre du jour appelle les questions d'actualité au Gouvernement.

Mes chers collègues, nous avons parfaitement respecté notre règle du jeu lors de la dernière séance de questions d'actualité. Permettez-moi de vous la rappeler brièvement : chaque intervenant dispose de deux minutes et demie pour poser sa question, et chaque ministre dispose du même temps pour y répondre.

Avant d'appeler la première question, je tiens à saluer la présence de nouveaux ministres au banc du Gouvernement. MM. Dominique Perben et Franck Borotra sont les bienvenus dans cet hémicycle, ainsi que notre ancien collègue M. Jean-Claude Gaudin. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

#### DOTATION GLOBALE D'ÉQUIPEMENT

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

**M. Jean Pourchet.** Ma question s'adresse à M. le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.

La loi de janvier 1983 créant la dotation globale d'équipement avait pour objet de globaliser les subventions spécifiques de l'Etat en faveur des opérations locales d'équipement réalisées par toutes les communes de France, et d'éviter ainsi toute ingérence des administrations d'Etat dans la mise en œuvre des projets locaux. Cependant, le principe de la DGE deuxième part, introduit par la loi du 20 décembre 1985, a rétabli le mécanisme des subventions spécifiques.

A cet égard, je souhaiterais vous faire part de deux inquiétudes.

L'une, locale, a trait au choix opéré par le préfet s'agissant des investissements à financer en priorité. De ce point de vue, je soulignerai la difficulté à laquelle ont à faire face les maires des communes de mon département – comme de tous ceux qui se situent en zone de montagne – lorsqu'ils ne se voient notifier qu'au cours du quatrième trimestre le financement de travaux de voirie

qu'ils ne peuvent réaliser faute du temps nécessaire pour lancer les appels d'offres ou en raison des intempéries, s'agissant plus particulièrement des revêtements bitumineux.

Pourquoi, monsieur le ministre, ne pas instaurer un système d'autorisation de préfinancement afin de pouvoir commencer les travaux, ainsi que cela se passe dans de nombreux conseils généraux, sans donner pour autant la garantie formelle de l'obtention de l'aide de l'Etat ?

La seconde préoccupation que je souhaite évoquer a trait à la suppression envisagée de la première part de la dotation globale d'équipement pour les communes de plus de 10 000 habitants...

**M. Jacques Mahéas.** Hélas !

**M. Jean Pourchet.** ... et l'inclusion des communes ayant opté pour la première part, c'est-à-dire de celles qui comptent entre 2 000 et 10 000 habitants, dans le système de la seconde part.

Si tel devait être le cas, monsieur le ministre, toutes les communes de France seraient perdantes. Aussi serait-il souhaitable de maintenir la DGE première part. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE et sur quelques travées socialistes.)*

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

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.** Monsieur le sénateur, votre première question revêt un aspect technique et un aspect pratique.

Nous le savons bien, s'agissant des petites communes, le système des taux de concours n'était pas satisfaisant. Il fallait donc adopter un système de subventions correspondant mieux au rythme d'investissement des petites communes qui réalisent des opérations importantes tous les deux, trois, quatre ou cinq ans.

Un dispositif avait été mis en place, après une concertation avec les élus locaux. Théoriquement, l'intégralité des enveloppes départementales doit être répartie avant le 31 mars, et la situation que vous décrivez ne me paraît absolument pas normale.

De surcroît, rien n'empêche les commissions départementales des élus qui ont déjà reçu la notification de leur enveloppe avant même de disposer des crédits de travailler avec les préfets pour établir dès le début de l'année une préprogrammation, afin que les opérations puissent être engagées immédiatement.

Si j'en crois mes informations, il est vrai que, dans un certain nombre de départements, les commissions départementales épargnent une partie de leur dotation pour faire face en cours d'année à des opérations urgentes. Or, parfois, cette « sous-enveloppe » n'ayant finalement pas été utilisée, on se retrouve dans la situation que vous regrettez à juste titre, à savoir un engagement trop tardif des crédits.

**M. Lucien Neuwirth.** C'est vrai !

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.** Dans ces conditions, les commissions départementales et les préfets devraient se concerter davantage pour parvenir à un bon système d'utilisation des crédits.

Quant à votre souhait de pouvoir engager les travaux avant attribution, vous savez que nous nous heurtons en la matière aux règles de la comptabilité publique.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Il faut les changer !

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.** Ces règles ne s'imposent d'ailleurs pas aux départements, et les présidents de conseil général ont pris l'habitude de donner des autorisations sans engagement de leur part, ce qui est souvent bien pratique. Malheureusement, les préfets ne disposent pas actuellement de cette liberté.

S'agissant de votre seconde question, relative à la réforme de la dotation globale d'équipement,...

**M. le président.** Monsieur le ministre, permettez-moi de vous rappeler à la règle du jeu !

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.** M. Pourchet m'a posé deux questions. M'autorisez-vous à répondre à la seconde ?

**M. le président.** Vous avez deux minutes trente pour répondre à M. Pourchet !

**M. Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation.** S'agissant de la DGE, monsieur le sénateur, le projet auquel vous faites allusion ne devrait pas pénaliser les communes qui restent dans le système de la première part, puisqu'il sera tenu compte, dans la masse des crédits, de l'augmentation du nombre de communes justiciables de cette part.

Pardonnez-moi la brièveté de ma réponse, mais je n'ai fait que répondre aux souhaits de M. le président. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

**M. le président.** Monsieur le ministre, il s'agit simplement de préserver le temps de parole des derniers inscrits !

Je rappelle que nous avons également convenu, en conférence des présidents, que chaque sénateur ne doit pas poser plus d'une question.

#### NÉGOCIATIONS SUR LE PROGRAMME POSÉICOR

**M. le président.** La parole est à M. Louis-Ferdinand de Rocca Serra.

**M. Louis-Ferdinand de Rocca Serra.** Monsieur le Premier ministre, conformément à la promesse faite par votre prédécesseur en février 1994, à Ajaccio, le Gouvernement a, au début de cette année, transmis aux autorités communautaires un mémorandum retraçant son projet pour un programme spécifique à l'éloignement et à l'insularité en faveur de la Corse, dit « programme POSÉICOR ».

Le dispositif doit se fonder sur deux types de mesures : d'une part, les mesures fiscales et les dispositions dérogatoires aux politiques communautaires ; d'autre part, les mesures de soutien à la production intérieure.

Le premier volet de mesures s'appuie sur la reconnaissance de la spécificité fiscale de la Corse, notamment avec les arrêtés Miot, ainsi que sur le maintien des taux de TVA particuliers.

Vous vous êtes engagé sur ce point en juillet dernier, monsieur le Premier ministre, en écrivant, dans une lettre à M. le président de l'exécutif de la collectivité territoriale de Corse, que la hausse du taux normal national ne remettait pas en cause les acquis de la Corse en la matière et que vous œuvriez en ce sens auprès de la Commission de Bruxelles.

De même, il vous paraissait alors essentiel de prévoir des dispositions fiscales concernant les droits d'accises pour les supercarburants et l'essence ainsi que pour les

taxes sur les véhicules routiers utilisés pour le transport des marchandises ou encore les droits de consommation sur les alcools et les tabacs manufacturés.

Le second volet concerne les dispositions dérogatoires aux politiques communautaires et les mesures de soutien à la production intérieure, notamment dans deux secteurs essentiels pour la Corse, les entreprises et l'agriculture.

Les objectifs recherchés sont clairs : intégrer pleinement le secteur agricole à la dynamique du marché communautaire ; permettre une meilleure couverture des besoins insulaires en produits agricoles et alimentaires pour la production locale ; favoriser, enfin, l'émergence d'une agriculture viable, durable et respectueuse de l'environnement.

La collectivité territoriale de Corse, dans une délibération votée à l'unanimité le 20 octobre dernier, « appelle de manière pressante l'attention du Gouvernement et de la Commission européenne sur l'extrême gravité des conséquences pour l'économie et l'emploi qu'aurait pour la Corse l'absence de décision en la matière ».

**M. le président.** Monsieur de Rocca Serra, je vous demande de conclure.

**M. Louis-Ferdinand de Rocca Serra.** Je termine, monsieur le président.

En effet, les avantages fiscaux dont bénéficie la Corse risquent de disparaître à l'échéance 1997. L'assemblée de Corse s'est donc engagée...

**M. le président.** Monsieur de Rocca Serra, je suis donc obligé de vous retirer la parole.

**M. Louis-Ferdinand de Rocca Serra.** Je pose donc ma question : monsieur le Premier ministre, je souhaiterais que vous nous précisez l'état de la négociation en cours, ses chances d'aboutir favorablement et, surtout, dans quels délais elle pourra aboutir.

**M. le président.** Mon cher collègue, je vous demande de me pardonner, mais les temps de parole doivent être respectés rigoureusement pour que chacun puisse s'exprimer.

La parole est à M. le ministre.

**M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.** Monsieur le sénateur, c'est une vieille revendication d'au moins cinquante ans que vous venez de formuler, et le maire de la première ville corse de France ne peut qu'y être attentif. *(Sourires.)*

Profitant de la présidence française à Bruxelles l'an dernier, le Gouvernement, pour vous être agréable, avait demandé l'accélération de ce dossier.

Mon prédécesseur, M. Bernard Pons, a obtenu le principe d'une réunion à Bruxelles à laquelle participeraient des membres de la Commission et une délégation d'experts français, sous la présidence de Mme Monika Wulf Mathies, commissaire européen.

Je puis vous confirmer que cette réunion aura lieu le 21 décembre prochain.

Un dispositif correspondant à une demande des élus corses qui souhaitent faire ainsi reconnaître les spécificités de leur région et bénéficier de moyens juridiques et financiers supplémentaires sera mis en place.

Pour l'essentiel, ce programme comprend des mesures fiscales et des mesures de soutien à la production insulaire en faveur des entreprises et du développement agricole.

Hier encore, les représentants des assemblées consulaires l'ont demandé et je puis vous affirmer que je veillerai à ce que le calendrier soit respecté.

Le Gouvernement, conscient de l'intérêt des mesures proposées pour répondre aux besoins spécifiques de l'économie de la Corse, est déterminé à aboutir rapidement à une solution satisfaisante avec la Commission de Bruxelles.

Soyez assuré que, dans la continuité gouvernementale, je veillerai à ce que soit assurée la continuité territoriale avec la Corse. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

**M. le président.** Je félicite le nouveau ministre pour sa brièveté ! *(Sourires.)*

**M. Emmanuel Hamel et M. Henri de Raincourt.** Et pour son talent ! *(Nouveaux sourires.)*

#### REMANIEMENT DU GOUVERNEMENT

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

**M. Jean-Michel Baylet.** Monsieur le Premier ministre, le gouvernement le plus éphémère de la V<sup>e</sup> République vient de prendre fin, et ce en pleine discussion budgétaire. Quelle belle démonstration d'estime pour le travail parlementaire !

Certes, la configuration du défunt gouvernement avait de quoi surprendre : les chevauchements d'attribution ont vite semé la confusion ; le découpage ministériel collait peu aux réalités administratives, l'émiettement du secteur des affaires sociales entre plusieurs ministères en étant la plus parfaite illustration.

Par cette démission, monsieur le Premier ministre, vous reconnaissez non seulement votre erreur de « casting » mais aussi l'incohérence de votre premier gouvernement, et je ne parle pas du limogage du ministre de l'économie et des finances, qui ne sera resté que quelques semaines !

Enfin, le décalage entre les promesses du candidat Chirac et l'action gouvernementale illustre bien les contradictions de votre majorité. Le Gouvernement tourne le dos aux engagements du candidat de « l'autre politique ».

Vous vouliez réduire la fracture sociale : vous exaspérez les banlieues. Vous vouliez lutter contre le chômage : vous n'avez pas de résultat. Vous vouliez, paraît-il, redresser l'image de la France à l'étranger : vous avez isolé notre pays. Vous parliez de réforme structurelle de la sécurité sociale : vous commencez par prendre une mesure d'urgence en augmentant le forfait hospitalier.

A force de jouer les équilibristes, on finit par tomber. C'est ce qui est arrivé à votre gouvernement !

Et quel remaniement ! Quatre arrivées et de nombreux départs !

A ce propos, quelques semaines seulement après la conférence de Pékin et à quelques jours de la journée de la femme, le départ de la plupart des femmes de votre gouvernement est du plus mauvais effet, et nombreuses sont nos concitoyennes qui peuvent y voir une sorte d'humiliation.

Vous aviez pourtant déclaré, le 19 octobre dernier : « J'ai voulu montrer la voie en prenant douze femmes dans mon gouvernement. Si j'ai choisi ces femmes, ce n'est pas pour mettre des touches de couleur sur les photos prises sur les perrons des palais nationaux, mais c'est parce que j'avais besoin d'elles pour m'aider à réformer notre pays et le rendre plus juste et plus solidaire. »

**M. Jean Chérioux.** Ce n'est pas une question !

**M. Jean-Michel Baylet.** Monsieur le Premier ministre, ma question est triple.

Un remaniement ministériel signifie soit un aveu d'échec, soit la volonté d'un nouveau départ. Que signifie le vôtre ?

Par ailleurs, après vos déclarations sur la présence des femmes au Gouvernement et la manière dont vous les avez remerciées, quel est, à votre sens, la place des femmes dans notre société ?

Enfin, vous avez déclaré mardi dernier après l'annonce de la composition du nouveau gouvernement, que ce qui vous manquait, c'était « le moral, l'optimisme, l'enthousiasme ». Inquiet comme nombre de nos concitoyens, pour la santé de la France, je vous pose simplement la question : quand comptez-vous retrouver le moral ? (*Applaudissements sur les travées du RDSE, sur les travées socialistes et sur celles du groupe communiste républicain et citoyen.*)

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

**M. Alain Juppé, Premier ministre.** Monsieur le sénateur, dans la peinture que vous avez faite de ce remaniement ministériel, j'ai cru déceler comme une touche de regret ou d'envie. N'injuriez pas l'avenir, on verra bien ! (*Sourires.*)

Le moral, moi, je ne l'ai jamais perdu. Lorsque j'ai évoqué la nécessité de l'enthousiasme et de l'optimisme, je m'adressais à nos concitoyens, en leur disant que la France avait certes des points forts et des points faibles, mais que ce qui lui manquait le plus, c'était le moral. Le Gouvernement, lui, n'en manque pas.

S'agissant du remaniement auquel nous venons de procéder, permettez-moi de vous rappeler que j'en suis revenu, c'est vrai, en ce qui concerne la proportion des femmes, à la moyenne des gouvernements socialistes d'après 1988, gouvernements que vous avez soutenus activement. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – Protestations sur les travées socialistes.*)

J'ai souhaité, par ailleurs, faire bénéficier ce gouvernement de compétences nouvelles. Certains des nouveaux ministres sont d'ailleurs ici présents.

Et comme je souhaitais disposer d'une équipe plus homogène, et donc par la force des choses moins nombreuse, j'ai été amené, bien entendu, à prendre les décisions que vous évoquiez.

Il s'agit, je l'ai expliqué à la télévision à l'adresse des Français, d'un nouveau départ dans l'action gouvernementale, d'une nouvelle phase de cette action. Mais nous n'avons pas changé de cap. Permettez-moi de rappeler que je me suis exprimé ici en mai dernier et que la majorité de cette assemblée a approuvé le discours que je lui ai tenu.

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Les godillots !

**M. Alain Juppé, Premier ministre.** Vous avez une longue expérience, en ce domaine : de 1981 à 1986 et de 1988 à 1993. A l'époque, les godillots étaient beaucoup plus lourds à porter !

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Pas du tout !

**M. Alain Juppé, Premier ministre.** En mai dernier, j'ai déclaré ici même que la lutte contre les déficits et la lutte contre le chômage étaient un seul et même combat.

Il est bien évident que nous ne pouvons pas poursuivre indéfiniment la politique que vous avez menée si longtemps. (*Applaudissements sur les travées du RPR et des Républicains et Indépendants. – Protestations sur les travées socialistes.*)

Triplement du déficit de l'Etat, triplement de l'endettement de l'Etat : voilà quelque chose d'insupportable dont les Français ont pleinement conscience.

**M. Paul Raoult.** Ça ne marche plus ! Voilà deux ans et demi que vous êtes au Gouvernement !

**M. Alain Juppé, Premier ministre.** Il fallait rompre avec cette politique... (*Exclamations sur les travées socialistes.*)

Je comprends qu'il soit désagréable pour vous que l'on rappelle tout cela, mais c'est la vérité, et je pourrais l'illustrer par des chiffres très précis. (*Protestations sur les mêmes travées.*)

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Entre-temps, il y a eu M. Balladur !

**M. Alain Juppé, Premier ministre.** Il fallait donc rompre avec cette politique, de même qu'il fallait rompre avec une politique qui aboutissait à des taux d'intérêt asphyxiant l'économie française.

C'est par une politique de remise en ordre de nos finances publiques, par une politique qui favorise la détente des taux d'intérêt – je note, à cet égard, un mieux depuis quelques jours – que nous permettrons l'activation de la croissance et donc la diminution du chômage.

Voilà la cohérence de notre politique, voilà ce à quoi la nouvelle équipe gouvernementale, que j'ai l'honneur de diriger, va s'attaquer avec détermination et, j'en suis sûr, avec le soutien de sa majorité. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

#### CHÔMAGE DES JEUNES

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

**M. Guy Fischer.** Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, de nombreux quartiers de nos villes sont gravement touchés par le chômage, plus particulièrement par le chômage des jeunes.

L'absence de perspectives d'avenir entraîne une minorité, hélas ! croissante, d'entre eux sur des chemins où règnent violence, délinquance et développement de la toxicomanie. Cette dérive dangereuse conforte l'exclusion et renforce le sentiment d'exaspération d'une population qui, confrontée de plein fouet à la crise, aspire légitimement à plus de sécurité.

De terribles constats s'imposent.

Crise économique, échec scolaire, manque de formation ont conduit 700 000 jeunes de moins de vingt-cinq ans à la situation de demandeur d'emploi.

A la sortie du système scolaire, il sont près de 40 p. 100 à ne pas trouver de travail.

Nous détenons le record absolu du chômage des jeunes pour l'ensemble des pays industrialisés ; ce chômage des jeunes prend des proportions dramatiques dans les quartiers populaires.

La plupart des jeunes n'ont pas les moyens de payer un logement décent.

La moitié des moins de vingt-cinq ans ont un revenu mensuel inférieur à 5 000 francs et bon nombre sont sans ressources puisqu'ils sont exclus du bénéfice du revenu minimum d'insertion.

L'exclusion en matière de protection sociale se développe.

Partage du sous-emploi, petits boulots, précarité en un mot, donnent souvent aux jeunes une image déformée et inacceptable de la valeur du travail.

Force est de constater que les promesses faites par M. le président de la République ne sont pas tenues puisque la lutte contre le chômage et la lutte pour la réduction de la fracture sociale cèdent le pas à la satisfaction, jugée nécessaire par M. Chirac, des marchés financiers.

Un peuple sans travail est un peuple sans âme !

**M. le président.** Veuillez poser votre question, monsieur Fischer.

**M. Guy Fischer.** Des jeunes sans perspectives ont leurs illusions détruites et vivent dans la plus totale insécurité sociale. Il y a urgence, grande urgence à redonner espoir aux jeunes, aux populations qui souffrent, aux banlieues où le mal-vivre gagne trop rapidement du terrain.

Le budget d'austérité renforcée dont l'Assemblée nationale débat en ce moment tourne le dos à toute lutte réelle contre la désespérance de la jeunesse et des banlieues.

Comment allez-vous donc, monsieur le ministre, résoudre cette terrible contradiction ? (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.*)

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

**M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.** Monsieur le sénateur, la politique de la ville, des jeunes et de l'intégration est une priorité du Gouvernement.

L'action à conduire s'appuiera, d'abord, sur les dispositifs existants : le développement social des quartiers, les contrats Etat-région, les contrats Etat-ville, ainsi que les douze grands projets urbains.

Un programme national d'intégration urbaine est, en outre, en préparation. Il associera l'ensemble des partenaires et fédérera toutes les volontés ; des moyens seront dégagés par le Gouvernement à cet effet.

M. le Premier ministre l'a clairement annoncé il y a déjà quarante-huit heures - c'est sans doute parce que vous l'avez entendu que vous posez la question...

**Mme Hélène Luc.** Absolument !

**M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.** ... la présence de l'Etat et des services publics, outre celle des forces de police, sera restaurée dans les quartiers. De même, des activités et des formes nouvelles d'emplois de proximité seront développées. Dans le même temps, l'habitat devra être diversifié, en concertation avec les habitants. Il faut en effet faire disparaître encore nombre de tours et de barres en béton et reloger les gens au plus près, dans un habitat de meilleure qualité.

M. le Premier ministre a ajouté une disposition qui me paraît essentielle : une exonération fiscale importante pour les entreprises qui viendront s'installer dans les zones en difficulté.

**M. Lucien Neuwirth.** Très bien !

**M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.** Voilà ce que l'on appelle le « pacte républicain » !

Avec M. Eric Raoult, je souhaite recentrer la politique de la ville sur les jeunes des quartiers les plus en difficulté. Parce qu'ils sont moins qualifiés et plus touchés

par le chômage, les jeunes seront au cœur des dispositions que le Gouvernement va prendre dans peu de temps et qu'il va soumettre au Parlement. Bien évidemment, les jeunes seront associés à cette politique.

Sur l'initiative de M. le Premier ministre, beaucoup d'efforts ont déjà été faits. On ne parle pas beaucoup de tous ces jeunes qui accomplissent aujourd'hui leur service militaire au service de la ville. Alors qu'ils étaient à peine quelques centaines il y a deux ou trois ans, ils seront plus de dix mille dans les années à venir.

**Mme Michelle Demessine.** Et après, ils auront du travail ?

**M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.** C'est un exemple parmi beaucoup d'autres. (*Exclamations sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen.*)

Il y a des points chauds, c'est vrai, mais M. Eric Raoult a déjà engagé courageusement un certain nombre de réformes. A la demande du Premier ministre, ces réformes seront encore accentuées. Alors, par pitié, surtout là où ça va bien, ne souhaitez pas que cela aille mal ! (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDSE. - Exclamations sur les travées socialistes ainsi que sur celles du groupe communiste républicain et citoyen.*)

**M. Ivan Renar.** C'est une pirouette !

#### RETARDS SUR LES VOLS INTÉRIEURS

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

**M. Yves Guéna.** Ma question s'adresse à M. le ministre de l'équipement et des transports et concerne les retards persistants sur les vols intérieurs.

Je vais prendre, à titre d'exemple, ce que je connais le mieux, c'est-à-dire les vols Périgueux-Paris.

Au mois d'octobre, il y a eu des retards tous les jours et certains ont atteint des niveaux tout à fait extraordinaires : le 2 octobre, quarante-quatre minutes de retard au départ ; le 10 octobre, une heure quarante-sept ; le 16 octobre, une heure vingt-cinq ; le 20 octobre, cinquante-quatre minutes, etc. C'est, vous en conviendrez, tout à fait insupportable pour des vols qui doivent durer normalement une heure.

J'ai pris l'exemple de Périgueux, mais il est vrai - tous mes collègues le confirment - qu'il en est ainsi pour la plupart des vols intérieurs.

Or, cela remonte au mois d'avril 1995, lorsque l'on est passé, pour la régulation des vols dans le ciel de France, du CORTA, c'est-à-dire la cellule d'organisation et de régularisation du trafic aérien, qui se tenait à Paris, au CFMU, le *central flow management unic system*, qui se tient à Bruxelles dans le cadre d'Eurocontrol.

**M. Ivan Renar.** Belle prononciation !

**M. Yves Guéna.** On peut parler français en France, tout de même !

Il est de fait que, naguère, avec le CORTA, il y avait une appréciation, pour l'attribution des créneaux, par les contrôleurs aériens français. Aujourd'hui, il y a un ordinateur à Bruxelles qui régit le tout sans aucun discernement ; d'où ce que nous constatons.

Je dois dire que cette mainmise d'Eurocontrol sur notre espace aérien était recherchée depuis longtemps. Je me rappelle en effet qu'il y a très longtemps, lorsque j'étais en charge des transports, on était venu me la proposer et que, peut-être avec un « surinstinct », je l'avais écartée.

Naturellement, monsieur le ministre, je sais bien que les vols au-dessus de l'Europe ont une autre densité aujourd'hui qu'il y a vingt ans et que tout évolue, mais le résultat est là.

C'est pourquoi je vous poserai deux questions, qui, en fait, n'en font qu'une : pourquoi être passé du CORTA au CFMU et que comptez-vous faire pour remédier à ce dérèglement ?

Enfin, sans vouloir vous taquiner, monsieur le ministre, je voudrais souligner que, pour les chemins de fer, la situation devient identique : pour rentrer de Colombey-les-Deux-Eglises, notre train a accusé un retard de vingt minutes entre Bar-sur-Aube et Paris ! (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Et Paris-Bâle ?

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

**M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.** Monsieur le sénateur, vous avez tout à fait raison de souligner que les retards sur les vols intérieurs, en 1995, ont connu une aggravation considérable. La raison essentielle - vous y avez d'ailleurs fait allusion - tient à l'augmentation du trafic qui atteint 7 p. 100 par an.

Il est vrai également qu'est intervenue la modification que vous avez évoquée, à savoir que l'on est passé du CORTA à la régulation européenne. Or, si cette dernière a pu avoir des conséquences au mois d'avril et au mois de mai, celles-ci ont été atténuées depuis.

J'ai organisé une réunion avec l'ensemble des responsables, et il apparaît très clairement que le contrôle européen n'est la cause que de 40 p. 100 des retards. C'est déjà beaucoup, mais il y a notamment d'autres raisons, monsieur le sénateur, je pense en particulier à l'encombrement de nos plates-formes aériennes, en particulier dans la capitale tant à Orly qu'à Roissy-Charles-de-Gaulle, surtout aux heures de pointe.

Il faut savoir également que le transport aérien n'est pas un transport comme les autres. En effet, le commandant de bord et le copilote doivent respecter un certain nombre de normes, pour assurer la sécurité des passagers, qui entraînent parfois quelques retards.

Mais ce qui est insupportable, monsieur le sénateur, c'est de ne pas être clairement informé.

C'est la raison pour laquelle, lundi dernier, j'ai instauré un comité des usagers du transport aérien. Ce comité a tous les pouvoirs pour vérifier les vingt-sept causes de retard et pour s'assurer que les passagers seront clairement informés en temps réel, dans les salles d'embarquement et dans les avions, de la situation exacte du transport aérien qu'ils utilisent. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. Michel Dreyfus-Schmidt.** Et Paris-Bâle ?

#### AVENIR D'AÉROSPATIALE

**M. le président.** La parole est à Mme Bergé-Lavigne.

**Mme Maryse Bergé-Lavigne.** Monsieur le Premier ministre, mesdames, messieurs les ministres, mes chers collègues, le 26 octobre dernier, la direction d'Aérospatiale a annoncé 4 000 suppressions d'emplois dans le groupe, dont 1 500 dans la branche Aéronautique civile.

Mardi dernier, sur 8 400 salariés que comptent les cinq sites de Toulouse, plus de 7 000 ont manifesté leur inquiétude mais, surtout, leur détermination à se battre pour leur entreprise.

L'aéronautique est une entreprise particulière qui a besoin d'un actionariat tenace, patient et citoyen dans la mesure où les retours d'investissements ne se font qu'à dix ou quinze ans, avec des moments difficiles, durant lesquels il faut tenir bon, préserver l'efficacité des bureaux d'étude, le savoir-faire irremplaçable des personnels et maintenir les programmes de recherche développement. Il faut un actionariat qui réponde présent quand surgissent, comme actuellement, des difficultés financières dues à la fois à un cours trop bas du dollar et à la faiblesse conjoncturelle d'un marché dont tous les experts reconnaissent pourtant qu'il est appelé à un grand avenir, notamment en Asie.

La France ne peut laisser notre industrie phare perdre la place qui est la sienne et céder au formidable bras de fer engagé sur ce terrain par les Etats-Unis.

M. Louis Gallois, président d'Aérospatiale, a estimé les besoins en recapitalisation de l'entreprise à 10 milliards de francs. Une participation de l'Etat à cette recapitalisation reconnaîtrait les efforts accomplis par l'entreprise, serait un investissement productif et contribuerait à sauver des emplois.

Je sais bien que d'aucuns vont dire : « Encore une entreprise publique qui coûte cher à l'Etat ! »

Aérospatiale privatisée - puisque telle est l'intention de la majorité depuis la loi de juillet 1993 - coûterait-elle moins cher aux contribuables ?

Prenons l'exemple de Boeing, dont le budget recherche et développement est soutenu par les millions de dollars du budget fédéral américain : cela a un coût pour les contribuables ; pour Dasa, en Allemagne, le programme cyniquement baptisé *Dolorès*, qui prévoit de supprimer un emploi sur quatre, aura également un coût pour les contribuables allemands.

**M. le président.** Veuillez poser votre question, madame Bergé-Lavigne !

**Mme Maryse Bergé-Lavigne.** Si, par malheur, Aérospatiale supprimait 4 000 emplois, entraînant ainsi des pertes d'emplois indirectes, les dégâts économiques seraient lourds : ils se traduiraient, en particulier, par des plans sociaux et une augmentation du déficit de la sécurité sociale. Qui paiera, sinon le contribuable ?

Il est temps - je pose ma question, monsieur le président - que le Gouvernement sorte du silence étrange qu'il observe sur cette affaire. Allez-vous sans mot dire abandonner le potentiel de compétences, de savoir-faire et le capital technologique concentrés dans l'industrie aéronautique ? Ma question est précise, monsieur le Premier ministre, l'Etat est-il décidé à jouer pleinement son rôle d'actionnaire en participant à la recapitalisation d'Aérospatiale ? (*Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

**M. Charles Millon, ministre de la défense.** Madame le sénateur, il est vrai qu'Aérospatiale traverse un certain nombre de difficultés, et c'est la raison pour laquelle le président-directeur général de cette société a expliqué au comité central d'entreprise qu'il faudrait envisager une réduction d'environ 4 000 emplois pour retrouver l'équilibre.

Il est vrai aussi que le Gouvernement est attaché à la pérennité de l'industrie aéronautique française, et c'est la raison pour laquelle, depuis un certain nombre de semaines, avec M. Gallois, je recherche des solutions à travers un plan de restructuration qu'il doit me proposer.

Il n'est pas question, pour l'Etat français, de démissionner devant ses responsabilités. Nous assumerons toutes nos fonctions d'actionnaire, mais sans pour autant procéder à une recapitalisation les yeux fermés.

En conséquence, j'ai dit à M. Gallois, comme d'ailleurs à tous les responsables de sociétés nationales qui éprouvent actuellement des difficultés, que nous n'interviendrons qu'à la suite d'un plan de restructuration établi avec les partenaires économiques, après consultation des partenaires sociaux.

M. Gallois, que je dois recevoir dans quelques semaines, est en train de faire le nécessaire. Il m'a déjà informé que la réorganisation était prête pour les sites de Bourges et de Châtillon. Je souhaite qu'il en soit de même pour tous les autres qui sont situés sur notre territoire national, en fonction des éventuelles commandes nationales et internationales.

J'insiste sur le fait que nous avons bien compris que la concurrence internationale, en particulier les fluctuations du dollar, avaient des répercussions tout à fait négatives sur le chiffre d'affaires d'Aérospatiale. Sachez cependant que nous mettrons tout en œuvre pour que cette entreprise, qui est une entreprise phare de l'aéronautique française, continue à avoir le rayonnement qu'elle mérite. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste, du RPR, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

#### DISPOSITIF DE PRÉRETRAITE DES AGRICULTEURS

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

**M. Marcel Daunay.** Monsieur le ministre, je voudrais à nouveau attirer votre attention sur les difficultés d'application du nouveau dispositif de préretraite des agriculteurs mis en place par un décret du 15 mars 1995. Ces difficultés relèvent essentiellement du règlement communautaire n° 2075-92 du 30 juin 1992 qui, d'une part, oblige le jeune agriculteur qui s'installe derrière un préretraité à agrandir l'exploitation de ce dernier et qui, d'autre part, interdit au préretraité de transmettre son exploitation à plusieurs jeunes candidats à l'installation.

Nous savons l'importance que vous accordez à l'installation des jeunes et vous avez démontré à plusieurs reprises, monsieur le ministre, depuis votre arrivée au Gouvernement, que vos déclarations en la matière sont suivies d'actes. Aussi, permettez-moi, avec mes collègues du groupe de l'Union centriste, de compter sur votre détermination pour soutenir la requête des jeunes agriculteurs.

Il faut souligner les contradictions que soulève le règlement communautaire de juin 1992 dont le souci, en pleine réforme de la politique agricole commune, était de restructurer les exploitations agricoles en favorisant l'agrandissement des surfaces, face à la faiblesse du renouvellement actuel de la population agricole française, mais également européenne.

Au-delà de la nécessaire modification de ce règlement, il nous paraît également indispensable de modifier certaines dispositions qui ont été arrêtées à l'échelon national par le décret du 15 mars 1995 et par la circulaire d'application qui lui fait suite.

Le décret précise en effet que « lorsque des conjoints exploitent des fonds séparés et souhaitent cesser leur activité et bénéficier de l'allocation de préretraite, le montant total des allocations accordées au ménage ne peut excéder le montant qui aurait été attribué à un ménage mettant en valeur une seule exploitation d'une superficie égale au total des fonds ».

**M. le président.** Veuillez poser votre question, monsieur Daunay !

**M. Marcel Daunay.** Monsieur le ministre, la circulaire d'application du décret du 15 mars 1995...

**M. le président.** Posez votre question, sinon je serai obligé de vous interrompre !

**M. Marcel Daunay.** Monsieur le ministre, ces demandes s'inscrivent directement dans la démarche que vous avez engagée en faveur de l'installation, privilégiant le renouvellement des générations et non plus seulement l'agrandissement des exploitations.

C'est la raison pour laquelle j'ai tenu à intervenir aujourd'hui sur ce point très important, qui me tient plus particulièrement à cœur, en vous demandant de bien vouloir nous apporter toutes les précisions nécessaires. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du RPR.)*

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

**M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.** M. Daunay a bien voulu attirer mon attention sur certaines difficultés suscitées par le nouveau régime de préretraite agricole.

Comme vous l'avez rappelé, monsieur le sénateur, ce dispositif vise à favoriser en tout premier lieu les préretraités liés à l'installation d'un jeune agriculteur. Les difficultés sur lesquelles vous attirez mon attention relèvent effectivement de différentes responsabilités.

Il s'agit tout d'abord de la responsabilité communautaire. Même si le nouveau dispositif français, favorable à l'installation, a reçu un accueil positif à Bruxelles, il reste que ce dispositif s'inscrit dans un règlement de 1992, établi à titre de mesure d'accompagnement de la réforme de la politique agricole commune et destiné avant tout à favoriser la restructuration des exploitations.

Par ailleurs, d'autres points relèvent de la réglementation française.

L'allocation de préretraite comprend une part fixe, de 30 000 francs par an, et une part variable qui dépend de la restructuration effectuée et qui peut atteindre 42 500 francs par an, soit un total de 72 500 francs par an au maximum.

Dans ces conditions, il apparaît logique, puisqu'il s'agit d'un revenu de remplacement financé par la collectivité, de ne pas cumuler la totalité des préretraites de deux conjoints, même s'ils ont des exploitations séparées. Il n'y a donc en ce cas qu'une seule part fixe.

En outre, le dispositif de préretraite privilégie la mise en fermage des terres du préretraité, en particulier pour soutenir l'installation. Votre suggestion de vente par la SAFER, à un tiers investisseur, évite également l'endettement du jeune agriculteur, mais elle n'explique pas pourquoi il serait nécessaire d'accroître la préretraite du vendeur, alors qu'il ne serait évidemment pour rien dans cet investissement.

Enfin, la loi réserve le plus haut niveau de préretraite à la restructuration des terres qui contribuent à l'installation de jeunes agriculteurs, suivi d'un niveau intermédiaire pour les terres qui contribuent à l'agrandissement des exploitations d'agriculteurs récemment installés.

Il m'apparaît logique que les agriculteurs installés depuis plus d'un an soient effectivement considérés comme récemment installés, et que le niveau le plus élevé de préretraite soit réservé, de manière sélective, à ceux qui sont en cours d'installation.

En conclusion, monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, il m'apparaît sage - au moins dans l'immédiat - de ne pas modifier ce nouveau dispositif. Ce n'est d'ailleurs qu'au vu d'un bilan plus global que je me prononcerai, essentiellement au regard du critère qui est notre première priorité : la contribution effective de la préretraite à une relance de l'installation.

**M. le président.** Concluez, monsieur le ministre !

**M. Philippe Vasseur, ministre de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.** Ce bilan, la charte nationale pour l'installation des jeunes en agriculture que M. le Premier ministre vient de signer prévoit d'ailleurs que nous l'établissions avant la fin de cette année. Nous en tirerons alors les conséquences. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

#### MESURES CONTRE LA MONTÉE DE LA DÉLINQUANCE

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

**M. Joseph Ostermann.** Monsieur le ministre, le mardi 7 novembre, Strasbourg a été de nouveau le théâtre d'affrontements entre les forces de police et des jeunes, une trentaine, dont neuf furent interpellés.

De plus en plus souvent, les centres urbains, surtout les banlieues, deviennent des zones d'insécurité où les forces de l'ordre ne peuvent intervenir et où les habitants ont le sentiment de vivre dans un climat de guérilla permanente. De jeunes délinquants, souvent les mêmes, empêchent la population de vivre normalement, tranquillement. Pour les habitants de ces quartiers, l'insécurité est un sentiment qu'ils éprouvent quotidiennement.

La contagion de cette peur menace tous les équilibres de notre société. Nous récoltons sans doute, dans nos villes et nos campagnes, les fruits de semences portées en terre au cours de la dernière décennie. Ces jeunes délinquants, auxquels s'associent souvent des adolescents de quatorze ans, voire moins, ont perdu tout point de repère, et ce pour différentes raisons. Bien souvent, trop fréquemment, les parents baissent les bras et les enseignants n'ont aucune prise sur eux.

Tout ce qui peut concourir à éviter la marginalisation est en état de dysfonctionnement, y compris notre système judiciaire, qui n'est pas adapté à ce type de délinquance.

Nous sommes tous conscients que les difficultés économiques, la montée de l'intégrisme religieux, entre autres, rendent la situation très difficile dans certaines banlieues. J'ai par ailleurs conscience que la police tente de remplir sa mission face à cette nouvelle délinquance. Il n'en demeure pas moins que la situation reste très préoccupante malgré les efforts consentis par le Gouvernement.

Je vous demande donc, monsieur le ministre, de bien vouloir préciser quels moyens le Gouvernement entend mettre en œuvre pour enrayer la montée de ce type de délinquance et garantir l'ordre républicain sur l'ensemble du territoire national, sachant que, après les villes, les zones rurales sont également particulièrement touchées. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

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

**M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.** Monsieur le sénateur, M. le ministre de l'intérieur...

**M. Jacques Mahéas.** Mais M. Raoult est là !

**M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.** ... étant en déplacement en province, il m'a prié de répondre à sa place, ce que je fais bien volontiers.

**M. Paul Raoult.** C'est un *one man show* !

**M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.** La montée de la violence urbaine à Strasbourg, comme dans d'autres points du territoire national, est un phénomène particulièrement préoccupant auquel le Gouvernement entend apporter des réponses appropriées.

Le Gouvernement a l'ambition d'imposer l'Etat de droit partout et s'est donné, dans le budget que vient de voter l'Assemblée nationale, les moyens d'atteindre cet objectif.

Comment ? allez-vous me dire. Voici la réponse : il s'agit de renforcer les effectifs dans les zones les plus sensibles, en région parisienne notamment, de multiplier les missions de sécurisation effectuées par les compagnies républicaines de sécurité, les CRS, de doter les forces de police d'équipements nouveaux en ce qui concerne tant la tenue et les véhicules spécifiques que les armes, de perfectionner les structures policières de sûreté départementale.

Pour M. le ministre de l'intérieur, la création de six compagnies d'intervention spécialisées et de vingt et une brigades anticriminalité départementales correspond, de la même manière, à notre volonté d'adapter les forces de police à la répression de la violence urbaine.

Mais, monsieur Ostermann, comme vous le savez, c'est difficile dans les banlieues et, suivant l'expression même de M. Eric Raoult que je fais mienne : nous sommes perpétuellement sur la ligne de crête entre la générosité à l'égard des jeunes et la fermeté qui nous est souvent demandée pour assurer la sécurité. Mesdames, messieurs les sénateurs, il faut bien avoir cela à l'esprit avant de critiquer le Gouvernement. *(Murmures sur les travées socialistes.)*

Il faut mener une politique d'ensemble, dont la sécurité n'est qu'une des dimensions, mais une dimension essentielle car, sans respect de la loi républicaine, aucune politique de développement économique et sociale n'est possible.

Monsieur Ostermann, votre question au fond me faisait un peu réfléchir. *(Ah ! sur les travées socialistes.)*

**M. Jacques Mahéas.** Je pense donc je suis !

**M. Jean-Claude Gaudin, ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration.** Voilà seulement quarante-huit heures que j'ai l'honneur d'appartenir au gouvernement d'Alain Juppé, mais depuis dix-huit ans, je suis parlementaire de notre pays. Jusqu'à avant-hier encore, alors que j'étais parlementaire, et aujourd'hui, en tant que membre du Gouvernement, je suis fier de la police de notre pays, des efforts et des résultats qu'elle a obtenus, en particulier depuis l'attentat terroriste du 25 juillet dernier. Oui, j'en étais fier et j'ajoute que je le suis encore ! *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

#### AMÉNAGEMENT DU TEMPS DE TRAVAIL

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

**M. Michel Rocard.** Ma question s'adresse à M. le ministre du travail et des affaires sociales.

Monsieur le ministre, la France vit un profond malaise. Le Président de la République a été élu en dénonçant la fracture sociale dont la cause majeure est le chômage massif, persistant. Vous n'êtes d'ailleurs pas le dernier à le dénoncer.

Les déficits sociaux qui font vos tracasseries viennent de là. Les chômeurs, exemptés de cotisations sociales, mais toujours bénéficiaires de l'assurance maladie, représentent une moins-value de 144 milliards de francs. Et le RMI est en crise parce que, au lieu de traiter le flux annuel des exclus temporaires pour les ramener vers une situation d'emploi, il a en charge un « stock » en constante augmentation ; il n'est pas fait pour cela, mais le chômage ne cesse d'augmenter.

Nous savons tous que le retour à la croissance est nécessaire, mais qu'il ne suffira pas. Nous savons tous que des réformes s'imposent dans l'ordre de la fiscalité, de la formation professionnelle, de l'organisation du marché du travail, du soutien aux PME, de la création et du financement d'emplois dans les services de proximité. Tout cela est important, mais il est hors de question que cela suffise pour résorber le chômage, qui touche 3 millions de personnes.

Une seule piste importante reste insuffisamment explorée : la réduction massive de la durée du travail. Permettez-moi à ce sujet de vous rappeler l'intuition de Keynes, qui écrivait, en 1930 : « Avant la fin du siècle, il suffira de trois heures par jour, de quinze heures par semaine de travail productif pour que l'humanité subvienne à ses besoins. »

Monsieur le ministre, notre chômage massif est le fruit de la non-réponse sociale à cette tendance analysée par Keynes et créée par la technologie. Or, un accord important vient d'être signé entre le patronat et la plupart des syndicats, qui ouvre enfin cette perspective.

Cet accord est essentiel parce qu'il brise un tabou. Jusque-là, tout le monde avait peur du sujet et peu de gens osaient en parler. Mais l'accord est pratiquement vide de contenu, monsieur le ministre.

Livrés à eux-mêmes, les partenaires sociaux ne peuvent travailler qu'à coût constant par unité produite pour les entreprises. De ce fait, la réduction de la durée du travail entraîne des pertes de salaire significatives et personne n'en veut, car une réduction inférieure aux gains annuels de productivité n'est pas créatrice d'emplois et à peine préservatrice. Il faut jouer « massif » pour être efficace.

Or - et j'en arrive à ma question elle-même - un chômeur indemnisé coûte environ 130 000 francs par an à la nation, et la nation dépense 320 milliards de francs par an, soit près de 4 p. 100 du produit national brut, pour subventionner la non-activité. C'est l'affectation de ces sommes-là, sans dépenses nouvelles, au financement des compensations ou pertes de salaire qui seule permettrait de résoudre le problème.

En fonction de son pourcentage d'embauches supplémentaires ou d'emplois préservés - si elle peut en faire la preuve - une entreprise devrait pouvoir passer un contrat avec l'ASSEDIC, l'URSSAF ou les deux, sur la base d'un contrat type établi par la puissance publique - donc par vous, monsieur le ministre - pour recevoir une partie des ressources produites au profit de ces organismes par les embauches ou les préservations d'emplois et les affecter au financement des pertes de salaire. Je ne vous propose pas là de dépenses nouvelles, sauf à la marge, en anticipation sur des dépenses futures certaines s'agissant des emplois préservés.

**M. le président.** Veuillez poser votre question, monsieur le sénateur !

**M. Michel Rocard.** J'ai presque terminé, monsieur le président.

Pourquoi ne pas abaisser les taux des cotisations employeurs sur les salaires en-dessous de trente-deux heures et augmenter ce taux à due concurrence pour les heures au-delà de cette durée ? Vous créeriez là une incitation puissante.

Monsieur le ministre, seule une application forte de la puissance publique dans les négociations entre partenaires sociaux peut contribuer à l'efficacité de l'accord récent. Plus d'un million d'emplois en dépendent. Ma question est simple : êtes-vous prêt à le faire ? (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

**M. Emmanuel Hamel.** Que ne l'avez-vous fait ?

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

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Monsieur le sénateur, il est évident que nous devons enrichir la croissance française en emplois et que l'aménagement du temps de travail est un facteur essentiel.

Il faut cependant dire que le rendez-vous de la France avec l'aménagement du temps de travail a été retardé par une mesure qui a été prise en 1982. Trente-neuf heures payées quarante, de manière uniforme et imposée, a sans doute entraîné une rétractation, un raidissement des mentalités.

Par ailleurs, il faut saluer, comme vous venez de le faire, monsieur le sénateur, l'accord qui est intervenu entre les partenaires sociaux. Certes, il n'a pas de contenu normatif, mais il traduit une évolution importante des mentalités.

La signature de cet accord me donne une occasion de rendre hommage aux partenaires sociaux devant le Sénat. Cet accord prévoit en effet de nouvelles modalités de négociations dans les petites et moyennes entreprises et permettra de conclure un plus grand nombre d'accords de branches. De plus, pour reprendre vos termes, il « met fin à certains tabous ». On peut parler enfin d'annualisation du temps de travail aux travailleurs sans que l'idée de flexibilité renvoie à la notion de précarité. Ainsi, les chefs d'entreprise peuvent parler de l'aménagement et de la réduction du temps de travail sans peur excessive. C'est un progrès.

Il est vrai qu'il faut maintenant que cet accord génère très rapidement à son tour des accords de branches, car c'est à cet échelon que l'on verra si la volonté de passer à l'acte existe vraiment.

Cela étant, vous avez raison, monsieur le sénateur, il faudra - comme M. le Premier ministre, ici présent, l'a déjà indiqué - qu'au-delà de l'action des partenaires sociaux nous soyons amenés, le moment venu, à légiférer précisément pour pouvoir apporter des incitations bien choisies. Toutefois, je crois qu'il serait de mauvaise méthode de mettre en place une législation avant d'avoir pris la mesure, après une concertation très étroite avec les partenaires sociaux, des incitations qui seront les plus utiles.

Soyons attentifs à ne pas enfermer trop vite ce grand chantier de la négociation sur le temps de travail dans des modèles trop étroits. C'est la raison pour laquelle, si législation il doit y avoir, il faudra que ce soit après une concertation poussée et aussi, bien entendu, après avoir recueilli toute une série de propositions, dont la vôtre, monsieur le sénateur.

Il faudra alors, je le crois, opérer une synthèse qui permettra à la France de se doter d'un cadre législatif non pas contraignant et uniforme, mais susceptible de susciter

l'innovation sociale sur un dossier qui sera parmi les plus importants et passionnants et à propos duquel nous avions pris du retard.

Nous pourrions, monsieur le sénateur, avec le concours de toutes les forces sociales et économiques de ce pays, reprendre de l'avance et donner un exemple français, car nous savons bien que le prochain siècle sera dominé par ces problèmes d'organisation du temps. *(Très bien! et applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

#### AVENIR DU TRANSPORT FERROVIAIRE

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

**M. Roger Rigaudière.** Ma question s'adresse à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.

Monsieur le ministre, dans un article paru récemment et intitulé « Où va la SNCF ? », vous vous êtes interrogé, non sans courage, sur l'avenir du transport ferroviaire dans notre pays.

Vous avez exposé dans le détail les difficultés passées et actuelles de cette entreprise : accroissement constant du déficit ces dernières années, niveau élevé de l'endettement et baisse sensible de la fréquentation des trains.

Etant donné la fonction essentielle qui est remplie par la SNCF, la question de son devenir concerne assurément chacun d'entre nous.

Or, des fermetures de lignes sont annoncées, et l'on publie des enquêtes expliquant que le coût par voyageur du transport ferroviaire est devenu exorbitant dans certaines régions.

Une fois de plus se trouvent donc posées les questions suivantes devenues rituelles : jusqu'à quel point un service public peut-il être déficitaire ? Jusqu'à quel point la collectivité nationale peut-elle être sollicitée pour faire face à cette logique de déséquilibre financier ?

Vous fournissez un élément de réponse à ces deux interrogations en énonçant que le critère d'appréciation retenu pour le maintien ou la fermeture des lignes sera « celui du meilleur service à l'utilisateur, dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité ».

Cette formule définit, en fait, le « service public à la française », qui réalise un compromis entre, d'une part, les impératifs d'un service public de qualité et, d'autre part, les limites acceptables pour la collectivité en termes de contribution financière.

Appliquée à la SNCF, cette définition ne risque-t-elle pas, cependant, d'aboutir à des solutions radicales ? Disant cela, je songe naturellement à la suppression pure et simple de tout trafic ferroviaire dans des régions qui sont déjà défavorisées et qui risquent de se trouver encore plus isolées du reste du territoire si des lignes d'importance nationale sont concernées.

S'agissant du réseau ferroviaire local, ces mêmes régions défavorisées pourront-elles en supporter la charge à l'avenir alors qu'elles ont déjà bien du mal à assumer l'ensemble de leurs compétences actuelles ?

Si je devais prendre un exemple, monsieur le ministre, je pourrais citer celui de la région Auvergne et, plus particulièrement, celui du département du Cantal, que vous connaissez bien par ailleurs. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

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

**M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.** Monsieur le sénateur, vous l'avez dit, la situation de la SNCF est préoccupante ; elle est même grave, avec une dette de 175 milliards de francs et un déficit qui sera, en 1995, de l'ordre de 12 milliards de francs. Nous sommes aujourd'hui à la veille de la signature du nouveau contrat de plan pour les cinq ans qui viennent. Nous avons donc une négociation avec la SNCF.

Il est vrai que des informations paraissent ici et là. Vous avez par exemple pu voir dans la presse un certain nombre de cartes qui ne relèvent ni de la responsabilité du Gouvernement ni de celle de l'entreprise.

**M. Jean-Pierre Fourcade.** Elles sont fantaisistes !

**M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.** Elles sont nées spontanément,...

**M. Henri de Raincourt.** CGT !

**M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.** ... peut-être pour troubler le jeu et provoquer des réactions ici ou là !

Comme je le lui ai dit hier, je tiendrai la commission des affaires économiques et du Plan de votre assemblée au courant de l'évolution de ce contrat de plan et je reviendrai devant cette commission avant la signature de ce contrat.

Dans la négociation de ce contrat de plan, le Gouvernement est préoccupé par trois points.

Le premier tient à l'aménagement du territoire, auquel il sera très attentif.

Le deuxième tient à la situation financière de la SNCF.

Le troisième tient à des considérations d'ordre social.

Si vous avez lu dans la presse, sous ma signature, un article dans lequel je rappelais que « le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité », ce n'était pas une invention de ma part, monsieur le sénateur ; c'est tout simplement l'article 1<sup>er</sup> de la loi d'orientation des transports intérieurs, qui a été votée en 1982 ! *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.)*

#### CONFLIT D'AIR FRANCE

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

**M. James Bordas.** Ma question s'adresse à M. le ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.

Une grève affecte à nouveau le personnel navigant, hôtesses et stewards, du groupe Air France SA, une minorité au sein des 37 000 personnes employées par Air France.

Alors que la direction et une partie du personnel en sont venus à communiquer par publicité interposée - ce qui coûte vraisemblablement cher - il y a fort à parier que les différends qui les opposent risquent de compromettre gravement le plan de redressement engagé il y a dix-huit mois déjà. Pensons aux 20 milliards de francs que cela coûte à l'Etat. Remarquons aussi que la situation financière d'Air France commence à se redresser.

Peut-on raisonnablement laisser dégénérer un tel conflit, quasi suicidaire pour le personnel, voire pour l'avenir même de la compagnie ?

**Mme Hélène Luc.** Il faut arrêter les dérèglementations !

**M. James Bordas.** La direction ne fait-elle pas tout ce qui est en son pouvoir pour sortir le groupe de cette impasse ?

J'aimerais savoir, monsieur le ministre, quelle attitude adoptera le Gouvernement dans ce nouveau conflit ?  
(*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste.*)

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

**M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.** Monsieur le sénateur, je vous rappelle que le droit de grève est inscrit dans la Constitution...

**Mme Hélène Luc.** Exactement !

**M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.** ... et qu'il n'appartient pas au Gouvernement de s'immiscer dans un conflit qui est actuellement en cours.

Je répondrai simplement qu'il s'agit de la sauvegarde de notre pavillon national, qui a rayonné dans le monde,...

**Mme Hélène Luc.** Qui rayonne encore !

**M. Jean Chérioux.** Pas grâce à vous ! (*Protestations sur les travées socialistes.*)

**M. Bernard Pons, ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme.** ... qui rayonne encore, bien entendu, et auquel tous les Français sont attachés.

Il rayonne encore grâce au Gouvernement et grâce à la direction du groupe. En effet, le Gouvernement a déjà injecté 15 milliards de francs à l'occasion d'une recapitalisation et d'un effort financier considérable. Quant à la direction, elle a ouvert des négociations avec l'ensemble du personnel et demandé un effort à tous les niveaux, en particulier un effort d'accroissement de la productivité de l'ordre de 30 p. 100.

L'accord qui en est résulté a été adopté par une très large majorité du personnel. Le Gouvernement s'en tient à cet accord et soutient sans réserve la direction de l'entreprise, en particulier le président M. Christian Blanc. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** Nous en avons terminé avec les questions d'actualité au Gouvernement.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux pendant quelques instants.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à seize heures cinq, est reprise à seize heures quinze, sous la présidence de M. Michel Dreyfus-Schmidt.*)

**PRÉSIDENTIE**  
**DE M. MICHEL DREYFUS-SCHMIDT**  
**vice-président**

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

12

**NOMINATION**  
**DE MEMBRES DE COMMISSIONS**

**M. le président.** Je rappelle au Sénat que le groupe de l'Union centriste a présenté une candidature pour la commission des affaires étrangères, de la défense et des

forces armées et que le groupe du Rassemblement pour la République a présenté une candidature pour la commission des affaires sociales.

Le délai prévu par l'article 8 du règlement est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je déclare ces candidatures ratifiées et je proclame :

- M. Guy Robert membre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, en remplacement de M. Jean-Pierre Raffarin, dont le mandat sénatorial a cessé ;

- M. Jean-Pierre Vial membre de la commission des affaires sociales en remplacement de M. Michel Barnier dont le mandat sénatorial a cessé.

13

**RAPPELS AU RÈGLEMENT**

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Monsieur le président, je souhaite exprimer notre indignation concernant les pratiques inqualifiables du Gouvernement à l'égard du Parlement.

Confronté à une crise de confiance d'une ampleur exceptionnelle après moins de six mois d'exercice, le Gouvernement s'est cru obligé de démissionner. Il l'a fait alors que l'Assemblée nationale était en plein débat budgétaire et le jour même où devait commencer, au Sénat, l'examen du projet de loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes. Du fait de cet événement, le Parlement se trouve dans une situation pour le moins étrange.

L'ordre du jour des travaux du Sénat, tel qu'il a été décidé, hier, par la conférence des présidents,...

**M. Paul Girod.** Et approuvé par le Sénat, ce matin.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** ... ainsi que certaines déclarations de M. le Premier ministre nous ont profondément choqués. Ils témoignent, de la part du Gouvernement, d'un profond mépris pour la représentation nationale.

Comment peut-on admettre que le Premier ministre et le tout nouveau ministre chargé des affaires sociales se prodiguent sur les ondes en mettant à l'actif de leur bilan la prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes alors que le ministre chargé de ce dossier est remercié le jour même où doivent débiter les débats au Sénat ?

Le Gouvernement, que je sache, n'a pas la faculté de nier ainsi le rôle du Parlement dans l'élaboration de la loi.

S'agissant du texte qui nous occupe ce soir, vous n'avez pas pu ne pas entendre ni lire, mes chers collègues, toutes les réserves et les refus qui ont été émis par de nombreux parlementaires issus de tous les groupes, que ce soit à l'Assemblée nationale ou au Sénat.

Considérer l'institution de cette prestation comme un fait acquis relève de la provocation, à moins que la tentation des ordonnances, assorties des commodités qu'elles offrent, ne soit trop attractive et que, finalement, il ne soit envisagé d'y recourir !

Quoi qu'il en soit, comment, dans ces conditions, pourrions-nous ne pas nous considérer comme quantité négligeable, comme un obstacle à la réalisation des volontés gouvernementales ?

Quelle manifestation de faiblesse, quelle manifestation d'impuissance pour un Gouvernement qui dispose d'une écrasante majorité dans les deux assemblées !

Par ailleurs, comment pouvons-nous admettre qu'un texte d'une si grande importance, qui a suscité un tel intérêt, une telle attente, et a fait l'objet, de la part de notre assemblée, d'un véritable travail en profondeur soit examiné de façon totalement décousue, fractionnée, en étant présenté - circonstance aggravante - par un nouveau ministre qui, quelle que soit sa capacité de travail et de compréhension des situations, ne disposera que de quelques heures pour s'imprégner d'un sujet particulièrement complexe ? Ce n'est pas vous faire injure, monsieur le ministre, que d'avancer comme hypothèse que l'examen de ce projet de loi reposera en grande partie sur la technocratie du ministère des affaires sociales. Est-ce bien cela qu'entendait le Président de la République lorsqu'il expliquait à qui voulait l'entendre que le politique devait primer sur la technocratie ?

Compte tenu des circonstances, pour l'examen de ce projet de loi, le Gouvernement avait deux possibilités : soit le mener jusqu'à son terme en débordant sur les journées de vendredi et de samedi, notre règlement le permettant encore sans dérogation, soit le remettre à plus tard afin de se donner la possibilité de prévoir avec plus de précision le financement du dispositif et de tirer les enseignements du débat sur la protection sociale. Cette dernière solution aurait également permis à M. le ministre de mieux prendre connaissance de tous les aspects du dossier.

Devant une telle situation, nous sommes en droit d'attendre une explication, qui ne doit pas être de pure forme, de la part des représentants du Gouvernement. (Très bien ! et applaudissements sur les travées socialistes.)

**Mme Hélène Luc.** Je demande la parole pour un rappel au règlement.

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

**Mme Hélène Luc.** Je souhaite indiquer à notre assemblée que, lors de la conférence des présidents, j'ai fait remarquer qu'il n'était absolument pas logique de discuter, une semaine avant le grand débat sur la protection sociale, du principe et du financement - on le sait, c'est ce dernier qui pose problème - de la prestation d'autonomie.

J'ai donc proposé de reporter l'examen du présent texte après la discussion du projet de loi de finances, c'est-à-dire après que nous aurons statué sur la protection sociale. Malheureusement, la conférence des présidents ne m'a pas suivie ; je le regrette profondément.

**M. Lucien Neuwirth.** Si nous voulons l'inclure dans nos dépenses, il faut la créer.

**M. le président.** Mesdames, je vous donne acte de vos rappels au règlement.

## PRESTATION D'AUTONOMIE POUR LES PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES

### Discussion d'un projet de loi

**M. le président.** L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi (n° 2, 1995-1996) instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes. (Rapport n° 54 [1995-1996] et avis n° 45 et 55 [1995-1996].)

Dans la discussion générale, la parole est à M. le ministre.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, bien entendu, je serai, vous vous en doutez, extrêmement attentif au travail qu'a effectué votre commission et dont j'ai pu mesurer la qualité. Il me revient néanmoins de présenter l'économie générale du projet de loi qui vous est soumis et, tout d'abord, d'évoquer brièvement le contexte dans lequel l'institution de la prestation d'autonomie se situe.

Les nombreuses réformes menées par les différents gouvernements depuis la libération ont permis d'améliorer très sensiblement la situation de nos aînés.

La génération qui nous a précédés a mis en place, au sortir de la Seconde Guerre mondiale, un système de retraite par répartition et une assurance maladie offrant à tous des soins de qualité. Elle a rompu avec une situation intolérable qui faisait souvent des personnes âgées des citoyens de seconde zone, dépendant souvent de la solidarité familiale ou de la charité publique.

C'en est aujourd'hui fini, fort heureusement, de ces hospices insalubres d'autrefois, dernière étape de souffrance et de solitude avant la mort.

Les avancées fondamentales de notre protection sociale ont permis une amélioration considérable de la situation des personnes âgées. Leur niveau de vie moyen est aujourd'hui comparable à celui des actifs. Le Gouvernement a tenu à ce que cette équité soit préservée, en augmentant, je vous le rappelle, dès le mois de juillet l'ensemble des pensions de retraite de 0,5 p. 100. Il est vrai que ce rattrapage global cache encore des cas difficiles, notamment parmi les allocataires du minimum vieillesse. Le Gouvernement en a tenu compte et le minimum vieillesse a été relevé de 2,8 p. 100, ce qui a porté à 4 p. 100 la hausse de cette allocation en 1995.

Au-delà des conditions financières, c'est aussi l'état de santé des personnes âgées qui s'est amélioré de manière significative. Cela se traduit par un allongement de l'espérance de vie sans incapacité, l'allongement de cette période étant plus rapide que celui de l'espérance de vie à la naissance.

Toutefois, les progrès de la médecine n'ont pas fait disparaître le lien entre le grand âge et ce qu'il faut appeler la perte d'autonomie ou la dépendance. Certes, des années ont été ajoutées à la vie. Mais nombre de nos anciens vivent leurs dernières années dans la solitude et dans la peur d'être une charge de plus en plus lourde pour leurs proches.

Comme M. le Président de la République l'a rappelé, « c'est à la façon dont une société traite les plus faibles qu'elle doit être jugée ». La prise en charge par la collectivité de la perte d'autonomie, pour permettre aux

personnes âgées concernées de rester des citoyens à part entière, répond à une exigence morale. Nous ne pouvons plus laisser les familles seules, sans autre ressource que leur dévouement, pour faire face à des situations qui sont parfois très douloureuses.

Le défi est de taille car les caractéristiques démographiques de notre pays rendent inéluctable la progression du nombre de personnes âgées fortement dépendantes, aujourd'hui estimé à 700 000.

Parce que l'espérance de vie augmente actuellement d'un trimestre par an, parce que le nombre des personnes âgées de plus de quatre-vingt-cinq ans passera d'ici à 2015 de 900 000 à 1 850 000, la prise en charge de la dépendance est le grand défi de protection sociale qui nous est posé pour cette fin de siècle.

Le projet de loi dont nous engageons aujourd'hui la discussion a pour objectif de remédier aux insuffisances actuelles de la prise en charge de la dépendance.

En effet, la dépendance n'est pas reconnue dans sa spécificité, ce qui interdit la mise en place de réponses appropriées. La perte d'autonomie, même lorsqu'elle est infligée par le vieillissement, est traitée comme le handicap.

Notre système de protection sociale ne répond donc pas aux contraintes humaines et aux charges financières devenues beaucoup trop lourdes pour les familles.

Il est vrai que des prestations d'aides sociales, telles que les aides ménagères, contribuent à améliorer la vie quotidienne des personnes en voie de perte d'autonomie.

Il est vrai également que les départements ont progressivement ouvert le bénéfice de l'allocation compensatrice pour tierce personne aux personnes âgées dépendantes. Mais cette prestation, destinée aux personnes handicapées, n'a nullement été conçue pour préserver l'autonomie des personnes âgées dépendantes ni pour répondre à leurs besoins spécifiques.

**M. Henri de Raincourt.** Absolument !

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Cela explique qu'en pratique beaucoup de personnes âgées dépendantes qui pourraient en bénéficier n'y ont pas recours.

Les moyens collectifs affectés à la prise en charge des coûts induits par la perte d'autonomie restent insuffisants, même s'ils mobilisent déjà des sommes considérables. Ils ont surtout le grave inconvénient d'être distribués selon des modalités qui ne nous assurent nullement de leur affectation à l'usage qui doit être le leur.

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

**M. Henri de Raincourt.** C'est tout à fait vrai ! Voilà une bonne déclaration. Depuis le temps qu'on l'attendait !

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Pour autant, personne ne peut le contester, la liberté de choix des personnes âgées dépendantes et de leur famille entre le maintien à domicile et l'hébergement en établissement reste entravée par une solvabilisation insuffisante.

Par ailleurs, la prise en charge de la dépendance, du fait même du dispositif actuel, peut varier sur le territoire national.

Cette situation recèle indiscutablement des problèmes qu'il nous faut surmonter.

C'est pourquoi, dès la fin du mois de mai, le Premier ministre a demandé que soit élaboré sans attendre un projet de loi sur la prise en charge de la dépendance.

Le Gouvernement disposait déjà de réflexions de qualité sur le sujet. Je pense au rapport de 1987 de M. Théo Braun, élaboré à la demande de Jacques Chirac. Je pense aussi au rapport établi par M. Schopflin en 1991 pour le Commissariat général du Plan et au rapport parlementaire de M. Boulard.

Madame Dieulangard, il se trouve que je fus un membre, sans doute modeste, mais très actif, de cette commission parlementaire et que j'ai donc beaucoup travaillé sur ce sujet avec M. Boulard. Je suis, par conséquent, particulièrement intéressé par ce débat.

Avec le concours du Sénat, nous veillerons à ce que les hommes politiques que nous sommes prenne leurs responsabilités ; même s'il faut s'appuyer sur les conseils éclairés de la technocratie, il n'est pas question de ne pas s'investir complètement dans un dossier aussi important.

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

**M. Roland Huguet.** Très bien ! Cela procède d'une très bonne intention !

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** En outre, le Gouvernement pouvait s'appuyer sur les enseignements d'une expérimentation, lancée dans douze départements, en application de la loi du 25 juillet 1994, sur la base de conventions entre les départements et les caisses de sécurité sociale.

Sur un sujet d'une telle importance, il est normal que s'expriment des opinions diverses et aussi, parfois, des divergences. C'est pourquoi une très large concertation a été conduite.

Dans cet esprit, le Conseil économique et social a été consulté. Son avis formulait un certain nombre de critiques et de propositions. Le Gouvernement les a entendues et en a tenu compte. A titre d'exemple, je voudrais notamment évoquer l'âge minimum requis pour accéder à la prestation.

La prestation d'autonomie, prestation légale de solidarité nationale, est justifiée par le souci d'apporter une réponse globale au problème de la dépendance.

D'un montant maximal de 4 300 francs par mois, elle sera attribuée en fonction d'un critère de dépendance et soumise à une condition de ressources puisque les revenus ne devront pas dépasser un montant de l'ordre de celui du plafond de la sécurité sociale.

Il ne s'agit pas d'ajouter une nouvelle aide à un dispositif déjà fourni. La nouvelle prestation ne prend tout son sens que par son inscription dans un ensemble d'actions, qui vont de la prévention précoce des handicaps liés à l'âge à l'amélioration de la prise en charge à domicile et à une plus grande médicalisation des établissements accueillant les personnes âgées dépendantes qui ne peuvent plus rester à leur domicile.

Prestation en nature - et c'est effectivement l'un de ses traits les plus originaux - la nouvelle prestation va permettre d'aider les personnes âgées dépendantes et leur famille. L'examen des résultats obtenus dans le cadre de l'expérimentation menée dans les douze départements pilotes permet d'estimer approximativement à 50 000, au minimum, les emplois qui pourront ainsi être créés.

La prestation sera versée dès l'âge de soixante ans. Elle sera servie à domicile et en hébergement.

Toutefois, servir immédiatement la nouvelle prestation en établissement se heurte à une difficulté technique. La tarification des structures d'accueil pour personnes âgées

dépendantes ne permet pas, actuellement, d'isoler les dépenses liées à la perte d'autonomie. Sa réforme est nécessaire.

Le Gouvernement n'a pas souhaité retarder le service de la prestation à domicile et a préféré opter pour une entrée en vigueur en deux temps.

Tant que la nouvelle prestation ne leur sera pas servie, les actuels bénéficiaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne hébergés en établissement continueront de recevoir cette allocation. Par ailleurs, la personne âgée qui, à son domicile, percevait la prestation d'autonomie en conserve le bénéfice si elle entre en établissement pendant la période intermédiaire.

La gestion de la nouvelle prestation a fait l'objet d'un débat. Certains auraient souhaité la confier à la sécurité sociale. Le Gouvernement a fait le choix d'une gestion par le département.

Proche des réalités quotidiennes de la vie de nos aînés et des difficultés qu'ils peuvent rencontrer, le département a naturellement vocation à assumer un rôle majeur dans la gestion de la nouvelle prestation. A partir d'un cadre de coopération défini sur un plan national, chaque département pourra préciser les relations de coopération qu'il souhaite établir ou maintenir avec ses partenaires naturels : caisses de sécurité sociale, organismes sociaux et médico-sociaux.

Ce souci d'une gestion au plus près du bénéficiaire est parfaitement comptable avec le caractère national de la prestation. A cet égard, l'évaluation de la perte d'autonomie de la personne âgée dépendante et la détermination du besoin d'aide qu'elle induit seront bien réalisées à partir d'une grille nationale d'évaluation.

Le fonds de solidarité vieillesse apportera aux départements les moyens complémentaires nécessaires au financement de la prestation. Les règles de partage de l'effort sont précisées dans le projet de loi qui vous est soumis.

Au terme de la période de montée en charge, le coût brut de la nouvelle prestation pourrait atteindre 20 milliards de francs environ. Mais je sais que les modalités de ce financement vous préoccupent, et c'est légitime !

D'ores et déjà, je tiens à rappeler que le fonds de solidarité vieillesse a bien vocation à prendre en charge les dépenses de solidarité. Il est vrai qu'il a été amené à assumer l'amortissement de la dette de la sécurité sociale reprise en 1993.

Ce n'est pas un secret : le traitement des dettes accumulées au titre de notre système de sécurité sociale constituera l'un des points du dispositif que M. le Premier ministre vous présentera la semaine prochaine. Par conséquent, nous serons amenés, lorsque viendra le moment d'examiner les articles du présent projet de loi, d'en articuler les dispositions avec les décisions prises en matière de sécurité sociale.

Pour l'heure, je souhaite vivement que les différentes interventions, celles des rapporteurs et celles des autres orateurs, éclairent le Gouvernement pour mettre au point un certain nombre d'éléments. Ce texte est perfectible et nous pouvons ensemble l'améliorer.

D'ores et déjà, les propositions de vos commissions sont porteuses d'améliorations.

D'ailleurs, mon prédécesseur, Mme Codaccioni, à qui ce projet tenait très à cœur, a beaucoup travaillé avec vous. Nous savons ainsi que vous avez souhaité que la loi fasse l'objet d'une évaluation avant que ne soient arrêtées les modalités définitives du financement de la

prestation en régime de croisière. Le Gouvernement a entendu votre préoccupation. (*Très bien ! sur les travées du RPR.*)

Le droit à la prestation d'autonomie est posé, et la représentation nationale sera amenée à se prononcer sur le financement de cette prestation avant qu'elle ne devienne un dispositif permanent. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

Certains se sont inquiétés, bien sûr, du coût de la prestation d'autonomie et des dérapages qu'elle pourrait entraîner à l'avenir. Nous pouvons répondre que cette prestation n'est pas surgie *ex nihilo* : elle est destinée à améliorer un dispositif existant, dont nos départements assumaient en grande partie la charge, mais dont ils maîtrisaient finalement assez mal la gestion.

La prestation d'autonomie, parce que ce sera une prestation identique sur tout le territoire, que sa gestion à la fois administrative et financière sera confiée aux départements, et, enfin, que ce sera une prestation en nature - ce qui permettra d'en vérifier le caractère effectif - sera incontestablement mieux contrôlée, mieux encadrée et mieux maîtrisée que ne l'était l'allocation compensatrice, qui n'était pas sans défaut et qui paraissait elle-même donner lieu à une inquiétante dérive.

En créant cette prestation d'autonomie, nous pouvons mettre en place les conditions d'une gestion plus efficace, permettant aux responsables d'effectuer un véritable contrôle quant à la qualité des services rendus et de maîtriser les coûts.

Certaines projections alarmistes ont été avancées. Je tiens à souligner que, même si l'espérance de vie s'accroît, la dépendance, fort heureusement, ne s'accroît pas aussi vite : en d'autres termes, on vit aujourd'hui plus âgé et en bonne santé plus longtemps qu'autrefois.

Aussi, l'hypothèse d'une dépense globale de 20 milliards de francs lors de la pleine montée en charge de la prestation d'autonomie et en régime de croisière est sans doute tout à fait raisonnable pour la prochaine décennie. Au-delà, les progrès de la médecine qui, entre autres facteurs, interviendront empêchent de se livrer à des projections scientifiquement recevables.

La politique menée en faveur des personnes âgées ne doit pas être centrée uniquement sur une sorte d'assistance aux personnes, elle doit également viser à prévenir la perte d'autonomie.

En effet, toutes les études sur la dépendance le montrent, la qualité des relations qu'on établit avec une personne âgée, l'humanité du regard qu'on porte sur elle peuvent incontestablement retarder la perte d'autonomie. Il y a, bien sûr, un aspect financier du problème mais, à titre personnel, je me permets d'insister sur la nécessité de veiller attentivement à la qualité des services offerts dans le cadre de cette prestation d'autonomie car, je le répète, la qualité des relations établies avec la personne âgée sera souvent déterminante pour réduire, voire prévenir une perte d'autonomie.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Oh oui, monsieur le ministre, veillons-y !

**Mme Hélène Luc.** Mais il faut aussi financer !

**M. Jacques Barrot,** *ministre du travail et des affaires sociales.* Voilà pourquoi ce projet de loi est un texte majeur. Il traduit une exigence de solidarité nationale. Il est vrai que les temps sont difficiles. Mais est-ce une raison pour renoncer à une aide en direction des plus fragiles d'entre nous ? Est-ce une raison pour différer une nouvelle fois la mise en œuvre d'une prestation que

beaucoup d'entre nous ont souhaitée ? C'est sans doute l'honneur d'une société de savoir demeurer unie et généreuse, même lorsqu'elle affronte des temps un peu difficiles. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants et du RPR.*)

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

**M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi relatif à la création d'une prestation dite « d'autonomie » pour les personnes âgées dépendantes qui nous est soumis en première lecture est le fruit d'une longue réflexion, à laquelle la Haute Assemblée a largement participé.

Il résulte également de la promesse faite lors de la dernière campagne présidentielle par le futur Président de la République, M. Jacques Chirac, promesse reprise par M. le Premier ministre dans sa première déclaration de politique générale, le 23 mai 1995.

Souhaitant remettre nos aînés au cœur de notre société, au cœur du pacte républicain, le Premier ministre avait alors déclaré que, au-delà des expérimentations en cours, il était indispensable de mettre en place au plus tôt une allocation destinée aux personnes âgées dépendantes.

Dès lors, monsieur le ministre, je ne puis imaginer que le Gouvernement veuille reporter la mise en application de cette allocation. Ne sommes-nous pas réunis dès la constitution du nouveau gouvernement pour examiner le texte de loi sur la prestation d'autonomie ?

Pour autant, doit-on penser que ce texte entrera effectivement en application dès le 1<sup>er</sup> janvier 1996 ? Nous serions donc heureux, monsieur le ministre, de vous entendre nous dire si, concrètement, compte tenu des nombreux décrets auxquels renvoie ce texte, il pourra s'appliquer dès cette date ou, au plus tard, à la fin du premier trimestre de l'année 1996.

**M. Roland Hugué.** Très juste réflexion !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** La commission des affaires sociales souhaite insister sur la nécessité et même l'urgence d'un tel texte, malgré la situation difficile des finances publiques.

Compte tenu du vieillissement de la population française, qui résulte tant de l'amélioration des conditions de vie et des progrès médicaux que de la dénatalité, l'adoption d'un texte sur la dépendance des personnes âgées est en effet une nécessité de plus en plus pressante.

Selon les estimations et les critères retenus, on évalue actuellement de 500 000 à 900 000 le nombre de personnes dépendantes dans notre pays. D'après les projections les plus basses, c'est-à-dire les plus favorables, de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, ce nombre devrait s'élever, en 2020, à 1,2 million. En effet, d'ici à 2020, les personnes âgées de plus de quatre-vingt-cinq ans, qui sont actuellement au nombre de 1 million, verront leur effectif multiplié par 2,4.

Ce cas de figure n'est d'ailleurs pas spécifique à la France. Tous les pays développés connaissent ce phénomène, qui est devenu un véritable problème de société. Ainsi, en 2020, plus de 20 millions de personnes seront âgées de quatre-vingts ans et plus sur le territoire de l'actuelle Union européenne.

Aussi certains pays viennent-ils de modifier leur législation afin de mieux prendre en compte ce problème. Ainsi en a-t-il été de l'Autriche en 1993, de l'Allemagne, qui, avec l'adoption de la loi du 26 mai 1994, a clos vingt années de négociations sur ce thème. D'autres pays, comme la Belgique et le Luxembourg, légiféreront prochainement.

Pour plus de précisions, mes chers collègues, je vous renvoie à mon rapport écrit.

**M. Roland Hugué.** Il est très bien !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** Je vous remercie, mon cher collègue.

Ce texte constitue également une nécessité compte tenu de l'insuffisance de la prise en charge actuelle de la dépendance, de son absence de définition précise, de l'obsolescence du système de tarification dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées – vous venez de le reconnaître, monsieur le ministre – du manque de coordination des actions et du poids financier croissant sur les finances des départements de l'allocation compensatrice, qui est devenue, au fil des ans, un véritable substitut à une prestation non encore créée.

En effet, le montant des crédits consacrés par les départements au financement de ces prestations a atteint des niveaux peu supportables : ceux-ci sont passés de 3,5 milliards de francs en 1989 à 6 milliards de francs en 1994.

Toutefois, il est tout aussi évident que les personnes âgées dépendantes et leurs familles ne peuvent plus assumer l'intégralité de la charge qu'implique la dépendance : le coût de l'hébergement excède très souvent le montant de retraites tout à fait correctes.

Par ailleurs, c'est sur ce que l'on appelle la génération pivot – celle des quarante à soixante-dix ans qui possède les revenus en moyenne les plus élevés – que repose la prise en charge des aînés, que ce soit en heures d'aide ou financièrement. Or cette génération est extrêmement sollicitée pour aider ses enfants adultes qui rencontrent des difficultés pour s'insérer dans la vie professionnelle ou qui poursuivent des études, alors qu'elle-même est incertaine pour sa retraite ou même pour la pérennité de son emploi.

C'est également une génération qui a connu le développement de l'activité professionnelle des femmes et la baisse de la cohabitation entre les différentes générations. Par conséquent, elle est peu disponible pour assumer son rôle d'aidant.

Enfin, ce texte se révèle nécessaire pour permettre – vous l'avez dit, monsieur le ministre – la solvabilisation des besoins des personnes âgées et faciliter la création d'emplois. Ce sera le rôle de la prestation d'autonomie et l'un des objectifs recherchés.

Il faut rappeler, à cet égard, que les mesures d'incitation à la création d'emplois familiaux ont engendré 200 000 emplois à temps partiel de 1992 à 1994. Plus de la moitié des employeurs concernés étaient âgés de plus de soixante-dix ans, contre seulement quatre sur dix en 1992. C'est bien la preuve de l'émergence d'un besoin et du début de sa solvabilisation ! La prestation d'autonomie pourrait donc s'inscrire dans cette dynamique.

Le texte que nous examinons aujourd'hui est fort important en ce qu'il crée un nouveau droit à l'élaboration duquel la Haute Assemblée a beaucoup œuvré. La commission des affaires sociales se doit en effet de souligner, mes chers collègues, le rôle particulièrement éminent qu'a joué la Haute Assemblée en faveur de la création d'une allocation destinée à pallier les conséquences de la dépendance.

Dès 1990, notre collègue M. Lucien Neuwirth avait déposé sur le bureau de la Haute Assemblée une proposition de loi à cet effet.

En 1993, la commission des affaires sociales a adopté la proposition de loi n° 295 visant à créer une allocation dépendance ; celle-ci était le fruit des travaux du groupe d'études sur la dépendance, que présidait notre éminent collègue et ami M. Jean Chérioux et dont notre collègue M. Marini était rapporteur.

C'est encore la commission des affaires sociales qui est à l'origine des expérimentations : sur l'invitation et sur l'initiative de son président M. Jean-Pierre Fourcade, elle a fait adopter un amendement donnant un fondement législatif à celles-ci lors de l'examen du texte relatif à la sécurité sociale. Ces expérimentations, menées dans douze départements, démontrent qu'un partenariat entre les départements et les caisses de sécurité sociale peut fonctionner ; on peut même dire qu'il fonctionne bien.

D'ailleurs, à cet égard, la commission des affaires sociales souhaite déclarer combien elle aurait apprécié que ces expérimentations soient véritablement conduites à leur terme.

Venons-en, mes chers collègues, à l'analyse du présent texte par la commission ; je vous donnerai les lignes fortes de son analyse.

S'appuyant sur les travaux du groupe d'étude sur la dépendance, dont elle avait adopté les conclusions et qui ont donné lieu à la proposition de loi dite « Fourcade-Marini », la commission a fondé son analyse du projet de loi à partir de plusieurs éléments qu'elle a jugés déterminants et qui lui ont permis de remodeler le texte soumis à son examen.

Remarquant, pour l'avoir souhaité elle-même depuis des années, que la création d'une prestation d'autonomie représentait une priorité sociale, elle s'est montrée soucieuse tant des équilibres financiers de l'Etat que de l'avenir des départements. A cet égard, elle s'est déclarée tout à fait favorable à ce que ce soit le département qui gère cette prestation, dans la mesure où il est le mieux à même de mettre en œuvre des services de proximité. Tel était d'ailleurs le choix que la commission et la Haute Assemblée avaient effectué en adoptant la proposition de loi Fourcade-Marini.

La commission a conclu que les modalités techniques et financières de l'instauration de ce droit, qui doit rester acquis, devraient faire l'objet d'une adaptation dans trois ans. La présente loi ne doit donc, pour elle, n'être qu'une loi de basculement d'un système qui a permis la dérive de l'allocation compensatrice à un autre plus satisfaisant. Je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir déclaré dans votre propos introductif que le Gouvernement accepterait de suivre la commission des affaires sociales - et, je l'espère, la Haute Assemblée - dans cette direction.

Pour l'avenir même de cette prestation, pour sa mise en œuvre rapide et efficace et pour que les départements puissent assumer cette nouvelle compétence, la commission a souligné la nécessité pour ces derniers de passer des conventions avec les caisses de sécurité sociale. Elle s'est, en effet, soucieuse du possible désengagement de celles-ci, qui financent actuellement nombre de prestations.

Elle a souligné également la nécessité de coordonner les actions des différents intervenants en matière de politique en faveur des personnes âgées, rôle dévolu, selon elle, en toute logique, au président du conseil général.

La commission a aussi souhaité, dans la mesure où les communes participent au financement de la prestation à travers le contingent d'aide sociale, que les maires puissent donner leur avis sur les dossiers d'attribution de la prestation, afin que nous ne nous retrouvions pas dans la situation que nous connaissons pour le RMI.

D'ailleurs, le Gouvernement l'a bien compris. Je crois savoir, en effet, que le Premier ministre souhaite que les commissions cantonales d'aide sociale, et les centres communaux d'action sociale jouent de nouveau le rôle qui aurait toujours dû être le leur en ce qui concerne le RMI. (*M. Machet applaudit.*)

Nous avons considéré qu'il devait également en être ainsi pour la prestation d'autonomie. Les communes, aux côtés des départements, sont en effet les mieux placés pour juger de l'opportunité de l'attribution ou non de cette prestation aux personnes âgées.

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

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** En ce qui concerne l'entrée en vigueur de la prestation en établissement, la commission a souhaité en avancer la date au 1<sup>er</sup> janvier 1997 et la lier, ce qui nous paraît essentiel, à l'intervention d'une loi réformant la tarification des établissements, depuis longtemps réclamée et toujours repoussée. Il s'agit pour nous d'un préalable indispensable à la mise en application de cette prestation.

A cet égard, la commission a souhaité obtenir l'engagement du Gouvernement que toutes les places de section de cure médicale autorisées à ce jour par les comités régionaux de l'organisation sanitaire et sociale seront financées : à l'heure actuelle, monsieur le ministre, nous avons un retard d'environ 13 000 places. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, ainsi que sur les travées socialistes.*) Il faudra, dans un délai aussi bref que possible, que leur financement soit programmé selon un échéancier qui pourrait être arrêté, d'une manière conventionnelle, entre le Parlement et le Gouvernement.

**M. Roland Hugué.** Très bien !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** Pour ma part, je considère que cela devrait être également un préalable à la mise en œuvre de la prestation d'autonomie en établissement. Je suis sûr qu'en disant cela je devrais faire plaisir, non seulement à notre collègue et ami M. de Raincourt, mais également à d'autres.

**M. Roland Hugué.** C'était l'objet de la question préalable !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** En ce qui concerne le contenu de la prestation d'autonomie, il s'agit d'une prestation de nature nouvelle, dite de solidarité nationale : ce n'est ni une prestation de sécurité sociale ni une prestation d'aide sociale.

A cet égard, étant donné que ce texte n'est qu'une loi de basculement, la commission a estimé préférable de revenir aussi souvent que possible aux règles de l'aide sociale dans la mesure où cela simplifie la gestion des départements.

La nouvelle prestation serait versée en nature ; vous avez insisté sur ce point, monsieur le ministre, et nous partageons votre point de vue. Cela est apparu essentiel à la commission des affaires sociales pour garantir l'effectivité de l'aide.

La demande d'attribution de cette nouvelle prestation serait instruite par une équipe médico-sociale, mais la décision d'attribution appartiendrait au président du conseil général. Le rôle de cette équipe apparaît très important dans la mesure où celle-ci serait également chargée du suivi et du contrôle de l'effectivité de l'aide.

Toutes les garanties ont donc été prises pour éviter les dérives de l'allocation compensatrice pour tierce personne, l'ACTP. Mais, pour utiliser cette prestation, la personne

conserve le libre choix : soit un service d'aide à domicile, qui devra être agréé, soit l'emploi direct rémunéré de manière classique ou par le biais du chèque-autonomie. Cela ne sera pas d'ailleurs sans poser quelques problèmes quant à la qualification des personnes qui interviendraient auprès des personnes âgées. Mais le dispositif tel qu'il a été conçu devrait permettre d'éviter ce type d'inquiétude. Au cours de l'examen du projet de loi, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, nous verrons, monsieur le ministre, si nous pouvons apporter quelques améliorations à ce dispositif.

**M. Roland Huguet.** Bien sûr !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** La commission des affaires sociales doit également remarquer que, par une constante du droit social, des dispositions essentielles relatives à cette prestation, comme l'âge requis et les conditions de ressources, ne relèvent pas du domaine de la loi.

De même, elle ne peut que regretter – et elle n'est pas la seule à le faire, car la commission des lois, en la personne de M. Paul Girod, exprimera certainement le même regret dans un instant – le nombre important de textes réglementaires que requiert l'application de ce projet de loi.

Toutefois, en ce qui concerne l'âge d'accès à cette prestation, il ne peut y avoir d'ambiguïté compte tenu de l'engagement du Gouvernement : il sera de soixante ans. Cet âge permet de résoudre le problème de la dérive de l'allocation compensatrice suffisamment tôt et correspond, globalement, tant à l'âge de la retraite qu'à celui où commencent les politiques des départements en faveur des personnes âgées.

Quant à la condition de ressources, elle est d'une fois et demie le montant du fonds national de solidarité, le FNS, plus la prestation. Pour une personne seule, on devrait parvenir, selon vous, monsieur le ministre, à un montant qui corresponde au plafond de la sécurité sociale. D'après les calculs que nous avons effectués, cela représenterait environ 12 800 francs, y compris la prestation d'autonomie.

Grâce à la référence à ce plafond, cette prestation pourra donc concerner les classes moyennes, ce qui n'est pas le cas de l'allocation compensatrice.

Pour ce qui est de la gestion de la prestation, il a semblé opportun à la commission des affaires sociales, puisqu'il ne s'agit, je le répète, que d'une loi de basculement, de conserver la notion de domicile de secours plutôt que d'introduire celle de résidence.

Il faut rappeler que l'aide sociale à l'hébergement est financée par le département du domicile de secours. Juxtaposer les deux notions pour une même personne constituerait un facteur de complexité supplémentaire pour la gestion départementale.

La commission des affaires sociales souligne également que le passage du domicile de secours au domicile de résidence risquait de dresser les départements les uns contre les autres selon qu'ils comptaient de nombreux établissements ou non.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Exactement !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** Ce dispositif aurait dressé les départements du Sud contre ceux du Nord ou les départements de la grande couronne parisienne contre ceux du Bassin parisien, ce qui n'aurait été ni souhaitable ni bon pour le Gouvernement, les personnes âgées et les départements.

Fidèle à sa ligne de conduite, la commission a donc souhaité suivre les règles de l'aide sociale et a préconisé de revenir au domicile de secours.

La prestation d'autonomie n'est pas, selon les termes du projet de loi, soumise à l'obligation alimentaire. En revanche, elle peut faire l'objet d'un recours sur succession dont les modalités sont différentes selon que la personne vit à domicile ou en établissement.

La commission des affaires sociales sait par avance que ces deux notions donneront lieu à un grand débat au Parlement. Pour sa part, après en avoir longuement débattu, elle a estimé que le recours à l'obligation alimentaire n'était plus pertinent.

Tout d'abord, l'obligation alimentaire du XIX<sup>e</sup> siècle, qui se traduisait véritablement en aliments, ne peut plus se comparer avec celle d'aujourd'hui et avec les coûts qu'engendre la dépendance pour les familles.

Il importe de rappeler le rôle très important joué par les aidants familiaux dans la prise en charge de ce problème. D'ailleurs, le projet de loi reconnaît leur rôle puisqu'il autorise la rémunération des membres de la famille par la personne dépendante bénéficiaire de la prestation d'autonomie.

De plus, se pose un grave problème de transfert de charges entre les générations dans la mesure où la « génération pivot » qui assume souvent, comme je l'ai souligné tout à l'heure, l'entretien de ses enfants adultes, devrait, alors qu'elle s'inquiète pour sa propre retraite, prendre en charge ses parents dépendants.

La commission des affaires sociales souhaite rappeler à cet égard que les retraités disposent d'un revenu moyen légèrement supérieur à celui des actifs. Elle note aussi que, compte tenu de l'accroissement de l'espérance de vie, les retraités seront amenés à l'avenir à payer pour leurs parents dépendants.

Il convient également de mentionner que la prestation d'autonomie est dite « prestation de solidarité nationale » et que le fonds de solidarité vieillesse apportera le financement complémentaire de cette prestation, vraisemblablement par le biais de la contribution sociale généralisée, la CSG. Or cette dernière est acquittée par une grande partie de la population. Par ce biais, les enfants apporteront donc déjà une aide à leurs parents âgés.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Absolument !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** Enfin, il ne faut pas oublier que la prestation d'autonomie va se substituer à l'allocation compensatrice qui ne comportait ni recours à l'obligation alimentaire...

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Très juste !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** ... ni recours sur succession pour les enfants. On pourrait donc avoir le sentiment d'une réelle régression sur ce point, et les personnes âgées sont vigilantes à cet égard.

**M. Guy Fischer.** C'est vrai ! C'est la réalité !

**Plusieurs sénateurs socialistes.** Eh oui !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** L'obligation alimentaire fait en effet partie d'un dispositif global avec le recours sur succession.

La commission des affaires sociales est, à cet égard, favorable à l'instauration d'un seuil de récupération sur succession quel que soit le lieu d'hébergement – le projet de loi prévoit un seuil de récupération pour l'aide à domicile et non pas en hébergement – étant entendu que ce seuil est bas puisqu'il n'est que de 250 000 francs. Par

amendement, nous proposerons de fixer ce montant qui, je vous le rappelle, n'a pas été modifié depuis 1978, par décret.

La commission estime qu'il est juste de permettre à une personne modeste, qui a travaillé toute sa vie pour laisser quelques biens à ses enfants, de le faire.

Prenons le cas d'un couple qui a épargné toute sa vie pour devenir propriétaire de sa maison et de son jardin et qui veut laisser quelque chose à ses enfants. Serait-il normal, sous prétexte qu'un des membres du couple soit dépendant, d'amputer le capital que celui-ci veut transmettre à ses enfants pour financer cette dépendance ? Selon mon intime conviction, ce ne serait pas juste et cela reviendrait à ne pas reconnaître l'effort fourni par ces personnes pendant toute leur vie active pour transmettre quelques biens à leurs enfants. (*M. Ballayer applaudit.*)

**M. Roland Huguet.** Ce serait décourager l'épargne !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** En revanche, la commission des affaires sociales a bien conscience que ce dispositif a un coût qui serait supporté non seulement par le FSV, mais également par les départements.

Elle a estimé qu'il ne faut pas favoriser l'évasion d'héritage et que, à cet égard, la règle actuelle des cinq ans pour le recours contre le donataire était trop favorable. Elle vous proposera donc un délai de dix ans compte tenu des dispositions fiscales en matière de donation.

J'aborde maintenant le volet financier de ce projet de loi.

Comme vous le savez, les départements vont bénéficier d'un financement complémentaire du FSV au titre de la solidarité nationale. Mais il y aura également une autre contribution sur laquelle on n'insiste pas suffisamment à mon sens : c'est celle des communes. J'examinerai donc, tour à tour, la situation de ces trois finances.

S'agissant des départements, leur rôle dans le financement de la prestation d'autonomie est cohérent avec, d'une part, les autres dispositions du projet de loi qui en font les maîtres d'œuvre de la nouvelle prestation et, d'autre part, les lois de décentralisation, en particulier la loi du 22 juillet 1983, qui leur ont clairement confié la quasi-totalité des prestations légales d'aide sociale aux personnes âgées.

Par ailleurs, les départements assument déjà une part importante de la prise en charge des personnes âgées dépendantes, en raison du dévoiement du dispositif de l'allocation compensatrice pour tierce personne instituée par la loi d'orientation en faveur des handicapés du 30 juin 1975.

Ce financement représente actuellement 6 milliards de francs. Toutefois, il faut éviter que les départements ne deviennent plus qu'un échelon administratif chargé de distribuer des prestations d'aide sociale. Ces dépenses représenteront bientôt près des deux tiers de leurs dépenses de fonctionnement, au point de réduire leurs capacités d'investissement. Voulons-nous que, demain, les départements n'aient plus à gérer que de l'action sociale ?

Tel est l'un des effets pervers de la prise en charge par les départements des personnes âgées, dans le cadre de leurs compétences, effet pervers contre lequel il faudrait lutter ou, tout au moins, auquel il faudrait être particulièrement attentif.

**M. André Vezinhet.** Absolument !

**M. Roland Huguet.** Voilà un raisonnement très juste.

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** L'Etat ne cache pas qu'il cherche à impliquer les départements dans la maîtrise des dépenses de dépendance, compte tenu des « dérapages »

constatés pour d'autres prestations légales, telles que le revenu minimum d'insertion. Je vous rappelle que le RMI, institué par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988, compte actuellement un million de bénéficiaires et que son coût total est passé de 6 milliards de francs la première année à près de 32 milliards de francs en 1994, si l'on ajoute les dépenses de l'Etat à celles des départements, c'est-à-dire qu'il a été multiplié par cinq.

La commission des affaires sociales a estimé que les départements peuvent contribuer à optimiser les dépenses en matière de dépendance, c'est-à-dire aider à dépenser mieux, notamment en recueillant l'avis des maires. Mais l'Etat ne pourra pas se désengager pour autant. En effet, on constate que la richesse fiscale départementale est en partie corrélée à la structure démographique et que, en conséquence, les départements ayant les plus lourdes charges, liées notamment au vieillissement de leur population, sont aussi ceux qui ont les plus faibles ressources.

S'agissant des modalités de participation des départements, trois problèmes particuliers ont retenu l'attention de la commission. Le premier concerne l'imputation des dépenses aux départements de résidence. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, nous ferons référence au domicile de secours.

Le deuxième problème tient au calcul des dépenses de référence visées aux articles 27 et 28. Si la prise en compte des sommes versées au titre de l'allocation compensatrice aux personnes à domicile ne soulève pas de difficulté majeure, en revanche, on constate de fortes disparités en matière de versement de cette allocation en hébergement.

Dans ce dernier cas, l'article 28 vise à prendre en compte le montant des dépenses d'allocation compensatrice en hébergement et à le corriger en retenant divers critères. Or, cette question est très importante puisqu'elle permet le calcul de la « base zéro » du financement de la prestation par les départements qui doit être incontestable.

Nous nous sommes mis d'accord avec la commission des finances - et son rapporteur pour avis M. Jacques Oudin pour le confirmer - sur les amendements techniques relatifs aux articles 27 et 28 pour les départements afin de parvenir à un calcul équitable que nous vous demanderons d'adopter. La commission des affaires sociales a tenu, pour sa part, à faire figurer trois garanties.

Premièrement, les ajustements seront opérés par rapport à une moyenne nationale et non par rapport à l'idée d'un rattrapage à opérer sur les dépenses non effectuées par le passé. Nous considérons, en effet, que si la loi du 30 juin 1975 instaurant l'allocation compensatrice a été inégalement appliquée, c'est parce qu'elle a été détournée de son objet et que l'Etat a tardé à mettre fin à cette situation.

Deuxièmement, le montant de la réévaluation sera déterminé après avis d'une commission indépendante. Après avoir songé à une commission *ad hoc*, il a paru finalement légitime de faire appel à la commission créée pour résoudre les problèmes de compensation de charges entre l'Etat et les collectivités territoriales, à savoir la commission consultative d'évaluation instituée par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, composée exclusivement d'élus et dont les travaux, il faut le rappeler, viennent d'être réactivés sur l'initiative du Sénat.

Troisièmement, sur le terrain, les présidents de conseils généraux seront étroitement associés à la détermination des dépenses à la charge du département, l'objectif étant

d'aboutir au sein d'instances communes, Etat-département, à une grande fiabilité des renseignements servant au calcul de ces références. Je crois que des instructions ont déjà été données en ce sens, et nous nous en félicitons.

Le troisième problème concerne l'indexation des dépenses de référence jusqu'à la prochaine loi.

L'article 29 fait évoluer ces dépenses comme la dotation globale de fonctionnement. La commission des finances s'y est ralliée...

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Oh !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** ... considérant que les dépenses relatives à l'allocation compensatrice et à l'aide sociale en hébergement entrent dans le cadre des dépenses qui ont été décentralisées en 1983.

Pour notre part, et nous ne sommes pas seuls à le penser puisque je crois savoir que la commission des lois, tout au moins M. Girod, partage notre point de vue...

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis.** Absolument !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** ... nous considérons que ces dépenses doivent être indexées sur l'indice des prix, en se fondant notamment, monsieur le ministre, sur le fait que les concours de l'Etat aux collectivités locales, visés à l'article 18 du projet de loi de finances pour 1996, vont évoluer pendant trois ans, dans le cadre du pacte de stabilité financière avec les collectivités locales - je parle sous le contrôle de M. le président de la commission des finances...

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Oui !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** ... en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac. On ne voit donc pas pourquoi les dépenses que l'Etat choisit de prendre en référence seraient ainsi « décrochées » des ressources qu'il verse aux départements.

Il faut souligner que la dotation générale de décentralisation, elle-même indexée sur la DGF, ne couvre actuellement pas la totalité des dépenses d'aide sociale qui ont été décentralisées, mais seulement 80 p. 100. Nos collègues des départements d'outre-mer qui nous ont également saisis de ce problème constatent, pour ce qui les concerne, des taux de compensation inférieurs même à 50 p. 100. Doit-on continuer à accentuer cet « effet de ciseaux » entre les recettes et les dépenses ? Nous ne le pensons pas, d'où l'amendement que je vous présenterai au nom de la commission des affaires sociales.

S'agissant du financement par le fonds de solidarité vieillesse, qui a été institué par la loi du 23 juillet 1993, il convient de souligner, tout d'abord, qu'il s'agit d'une extension de ses missions, limitées à l'heure actuelle à la prise en charge, au titre de la solidarité nationale, des dépenses d'assurance vieillesse à caractère non contributif et, à titre transitoire, au remboursement à l'Etat de la dette du régime général constatée au 31 décembre 1993 ; de mémoire, je crois qu'il s'agissait globalement de 110 milliards de francs.

Cette extension nécessite donc une actualisation des dispositions du code de la sécurité sociale qui est prévue à l'article 34, avec notamment la création d'une section spécifique de dépenses, afin de bien isoler, d'un point de vue comptable, la participation du fonds au financement de la prestation d'autonomie.

Le problème fondamental concernant cet article est simple, monsieur le ministre, mes chers collègues : le fonds ne disposera pas des ressources nécessaires pour assurer le financement de cette participation...

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Absolument !

**M. André Vezinhet.** Nous sommes d'accord !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** ... si le projet de loi de finances est adopté dans les mêmes termes qu'à l'Assemblée nationale, compte tenu du transfert des dépenses du budget annexe des prestations sociales agricoles au fonds de solidarité vieillesse.

Le fonds est aujourd'hui excédentaire mais le président du comité de surveillance que je suis peut vous affirmer, monsieur le ministre, qu'avec cette charge nouvelle il sera en déficit à la fin de l'année 1996.

Comme s'est plu à le souligner M. le président de la commission des affaires sociales, M. Jean-Pierre Fourcade, nous ne pouvons pas nous engager dans un dispositif qui, selon le Gouvernement, coûtera environ 20 milliards de francs en régime de croisière sans en prévoir le financement. (*M. le ministre fait un signe d'assentiment.*)

Le président du comité de surveillance que je suis ne peut que partager le sentiment du président de la commission des affaires sociales. J'ai d'ailleurs eu l'occasion d'appeler à plusieurs reprises l'attention des précédents gouvernements sur l'équilibre fragile du fonds mis à mal par un alourdissement de ses charges, notamment par le transfert des dépenses de bonification pour enfant du régime des exploitants agricoles et par le transfert des dépenses de bonification pour enfant du régime des fonctionnaires.

Nous savons que le Gouvernement - vous l'avez confirmé tout à l'heure, monsieur le ministre - annoncera des mesures dégageant de nouvelles disponibilités pour le FSV lors du débat sur la protection sociale qui sera organisé au Parlement. Nous sommes donc certains que ce point sera éclairci dans les prochains jours. Nous saurons donc à quoi nous en tenir lorsque nous commencerons l'examen des articles.

**M. Roland Huguet.** Nous l'espérons !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** Par ailleurs, puisque le débat sur la protection sociale est inscrit à l'ordre du jour de la semaine prochaine, nous devons mettre à profit le temps qui va s'écouler entre aujourd'hui et la fin du débat budgétaire pour faire préciser les intentions du Gouvernement dans ce domaine.

Cependant, la commission des affaires sociales a tout de même tenu à déposer un amendement visant à préciser que les recettes actuelles du fonds sont d'abord affectées aux avantages d'assurance vieillesse pris en charge dès l'origine par le FSV - on n'aurait en effet pas compris que ce dernier ne continue pas à financer ce pour quoi il avait été créé - et au financement de la prestation d'autonomie, puis seulement, en fonction des disponibilités, aux dépenses de remboursement à l'Etat de la dette du régime général constatée à la fin de 1993, afin de souligner que le fonds doit assumer prioritairement ses charges qui ont un caractère permanent...

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Tout à fait !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** ... et, ensuite seulement, les dépenses qui lui ont été rattachées à titre exceptionnel. En effet, c'était bien à titre exceptionnel qu'avait été rattachée la couverture de la dette concernant le déficit de la sécurité sociale.

Par ailleurs, cet amendement vise à rappeler l'obligation qui incombe au Gouvernement, en cas de recettes insuffisantes, de présenter des mesures destinées à assurer l'équilibre du fonds. Cette obligation résulte d'un amendement adopté par le Sénat, sur mon initiative, à la loi du 22 juillet 1993 qui a institué le Fonds de solidarité vieillesse et dont j'étais le rapporteur. Je remercie de nouveau mes collègues de la commission des affaires sociales de m'avoir permis d'être le rapporteur de ce texte important, comme du présent projet de loi.

En outre, afin d'éviter que les départements n'aient à faire l'avance des frais, ce qui risque de poser des problèmes de trésorerie à beaucoup d'entre eux, la commission des affaires sociales propose de prévoir, par amendement, que le fonds devra verser des acomptes mensuels et opérer une régularisation en fin d'exercice.

Enfin, la commission des affaires sociales estime que le FSV devra participer à la couverture des frais de fonctionnement, au moins en proportion des dépenses de prestation d'autonomie qu'il supportera. C'est, nous semble-t-il, la seule façon de garantir l'égalité de traitement pour les bénéficiaires, notion qui, à nos yeux, est essentielle. Il faut que, partout, soient mis en place les mêmes moyens si l'on veut que ce principe de valeur constitutionnelle soit respecté.

Or les départements auront des difficultés à atteindre cet objectif. D'une part, comme je l'ai rappelé tout à l'heure, ce sont les départements qui ont les plus faibles ressources qui sont le plus confrontés au phénomène du vieillissement. D'autre part, les interventions en matière sociale connaissent une profonde mutation sur le plan local, qui impose déjà des charges croissantes de gestion. Cette mutation concerne l'organisation du travail social qui conduit, par exemple, au suivi de groupes familiaux plutôt qu'à celui de l'individu isolé, ainsi qu'à la déconcentration et à l'amélioration des structures d'accueil.

Il faut noter, enfin, que les collectivités locales voient déjà leurs frais de fonctionnement s'alourdir en raison de « l'explosion » de leurs dépenses d'aide sociale, qui progressent de 9 p. 100 par an depuis 1989 ! La commission des affaires sociales propose, par voie d'amendement, une solution intermédiaire entre celle du projet gouvernemental, qui ne prévoit aucune disposition concernant les frais de gestion, et celle de la commission des finances, qui met l'ensemble des coûts de fonctionnement à la charge du FSV.

Nous sommes d'accord pour faire participer les départements aux frais de fonctionnement engendrés par la nouvelle prestation, puisqu'ils vont pouvoir redéployer des ressources antérieurement consacrées à la gestion de l'ACTP - allocation compensatrice pour tierce personne - mais seulement en proportion des dépenses qu'ils prennent en charge au titre de la prestation elle-même, et cela sans que le pourcentage puisse dépasser 50 p. 100 afin de rester dans des limites raisonnables, et ce, je le précise car c'est important, pendant la durée fixée par la loi de basculement. Il ne faut pas non plus que ce soit un élément de référence pour plus tard.

J'aborde enfin la question très sensible du financement par les communes. L'article 32 prévoit que les dépenses qui ne sont pas financées par le FSV seront prises en compte dans le calcul de la contribution financière des communes aux dépenses d'aide sociale, appelée également « contingent communal ». Actuellement, ce contingent représente 15 p. 100 des dépenses départementales dans le domaine de l'aide sociale, soit quelque 9,4 milliards de francs.

Pour la commission des affaires sociales, cette disposition n'est acceptable que sous trois conditions.

Premièrement, on précisera, comme c'est le cas actuellement pour les autres dépenses d'aide sociale, qu'il s'agira d'une participation aux dépenses nettes des récupérations sur succession du département.

Deuxièmement, et en contrepartie, les maires auront un droit de regard sur le dispositif et seront consultés au moment de l'instruction des demandes de prestation d'autonomie.

Troisièmement, le comité des finances locales sera saisi sur toutes les dispositions réglementaires qui découleront de l'article 32. En effet, vous n'ignorez pas, mes chers collègues, que l'année 1996 s'annonce difficile pour les communes, en raison d'une augmentation de leurs dépenses de gestion, qui croissent de 5,5 p. 100, soit un taux supérieur à l'évolution prévisionnelle des recettes.

Mes chers collègues, je vous prie de me pardonner d'avoir été très long...

**M. André Vezinhet.** Mais intéressant !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** ... pour la présentation de ce texte. C'est qu'il est extrêmement important et qu'il fait partie des priorités du Gouvernement. De surcroît, M. le Président de la République y est très attaché. Aussi, sous réserve des amendements que la commission des affaires sociales proposera, je vous demande, mes chers collègues, d'adopter le présent projet de loi. *(Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du Rassemblement démocratique et social européen, ainsi que sur plusieurs travées socialistes.)*

**M. le président.** Monsieur le rapporteur, vous aviez droit à vingt minutes de temps de parole ; vous avez parlé pendant trente-huit minutes. Cependant, compte tenu de l'importance du sujet, je n'ai pas cru devoir vous interrompre.

**M. André Vezinhet.** Ce n'est pas le rapporteur Vasselle, c'est le procureur Vasselle ! *(Sourires.)*

**M. Jacques Machet.** C'est un compliment !

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

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, après l'excellent rapport de M. Vasselle, il m'appartient de vous présenter les observations de la commission des finances, qui a examiné avec un soin tout particulier les dispositions financières du présent projet de loi. Celui-ci sort un peu de l'ordinaire. En effet, ce n'est pas tous les jours qu'il est demandé au Parlement d'instituer une nouvelle prestation sociale, surtout une prestation de cette importance.

Vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le ministre, la prestation d'autonomie est attendue par beaucoup de nos compatriotes et elle répondra à des besoins tout à fait réels. Il est tout à l'honneur de M. le Président de la République, comme à celui du Gouvernement, d'avoir voulu sa création immédiate sans se laisser arrêter par les difficultés de l'heure, qui sont grandes, nous le savons.

Cependant, la prestation d'autonomie engagera durablement les finances publiques, pour des montants bruts annuels qui seront à terme, c'est-à-dire dans trois ans, de l'ordre de 20 milliards de francs. C'est pourquoi il nous appartient aujourd'hui de faire preuve de vigilance

et de nous montrer particulièrement rigoureux dans la définition de ses conditions d'attribution et de financement.

En effet, il ne faut pas se cacher que la création de la prestation d'autonomie intervient dans un contexte financier alarmant à un double titre.

D'une part, le déficit de la sécurité sociale a pris une ampleur préoccupante. Le rapport d'octobre de la commission des comptes de la sécurité sociale fait état d'un déficit de 60,4 milliards de francs en 1996 pour le seul régime général. Mais c'est l'ensemble de notre système de protection sociale qui se trouve menacé par une crise financière sans précédent appelant les mesures de redressement énergiques qui seront rendues publiques la semaine prochaine.

D'autre part, les finances des départements sont également dans une situation délicate. Les dépenses d'aide sociale transférées en 1984 aux départements ont connu et connaissent une croissance rapide. Actuellement, celles-ci absorbent après de 60 p. 100 de leur budget de fonctionnement et exercent inéluctablement un effet d'éviction sur les dépenses d'investissement.

La nouvelle prestation d'autonomie devra tenir compte de cette double contrainte financière. Il est temps de sortir de l'opposition factice entre une logique financière et une logique sociale. L'expérience nous a largement prouvé que tout laxisme en matière de prestations sociales aboutit au gaspillage de ressources rares, aux dépenses de ceux qui en ont le plus besoin. Notre système de protection sociale offre trop d'exemples de prestations qui ont dérivé par rapport à leur objectif initial, qu'il s'agisse du revenu minimum d'insertion, de l'allocation de logement sociale ou de l'allocation aux adultes handicapés.

S'agissant de cette dernière, le rapport de la Cour des comptes de novembre 1993, sur les politiques d'aide sociale en faveur des handicapés, dont nous avons débattu dans cette enceinte, a bien montré la dérive d'une allocation dont le nombre de bénéficiaires est passé de 122 000 en 1976 à 583 000 en 1994. En francs courants, le coût de l'allocation aux adultes handicapés est passé pour la même période de 518 millions de francs en 1976 à 18,7 milliards de francs en 1995 et il devrait atteindre 20 milliards de francs l'an prochain.

Je pourrais évoquer une dérive analogue pour l'allocation de logement sociale, qui existe depuis 1971, mais qui a littéralement explosé depuis que son champ a été étendu en 1991. Le nombre de bénéficiaires est passé de 275 000 en 1992 à 500 000 en 1995. Dans le même temps, la dépense afférente est passée de 1,3 milliard de francs à 4,5 milliards de francs.

Fort heureusement, la prestation d'autonomie a été conçue à la lumière des dérives antérieures. Elle a notamment été définie en réaction aux dérives de l'allocation compensatrice pour tierce personne, à laquelle elle est appelée à se substituer pour les personnes âgées.

En effet, l'allocation compensatrice nous offre l'exemple même d'une prestation partiellement détournée de son objectif initial, comme l'a dit tout à l'heure M. le ministre. Conçue pour les personnes handicapées, elle profite aujourd'hui essentiellement aux personnes âgées dépendantes. Jusqu'à la parution du décret du 24 juin 1995, le contrôle de l'effectivité de l'aide financée par l'allocation compensatrice était mal assuré; vous l'avez rappelé tout à l'heure, monsieur le ministre.

Enfin, l'interprétation très extensive ou du moins très littérale que le Conseil d'Etat et la commission supérieure d'aide sociale ont fait des dispositions de la loi du 30 juin

1975 contraint aujourd'hui les départements à verser l'allocation compensatrice aux personnes âgées en établissement au delà de leurs besoins réels.

**M. Henri de Raincourt.** C'est vrai !

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis.** En effet, selon cette jurisprudence, seules peuvent être prises en considération les ressources propres du bénéficiaire sans que puisse entrer en ligne de compte le coût réel de son hébergement.

Pour prévenir autant que possible toute dérive, la prestation d'autonomie sera donc dotée de quatre solides verrous.

Premier verrou, il s'agit d'une prestation en nature, qui ne peut être utilisée que pour la rémunération de services. Cette garantie d'effectivité de l'aide apportée à la personne âgée dépendante distingue radicalement la prestation d'autonomie de l'allocation compensatrice, qui est une prestation en espèces. Le montant de la prestation d'autonomie est en outre plafonné à 4 300 francs par mois.

Deuxième verrou, il s'agit d'une prestation sous condition de ressources. Le total des revenus du bénéficiaire ne devra pas dépasser une fois et demie le plafond fixé pour l'allocation supplémentaire du Fonds national de solidarité, soit environ 13 000 francs brut par mois. Ce plafond n'est pas très discriminant puisqu'il devrait toucher seulement 10 à 15 p. 100 des bénéficiaires potentiels. Il distinguera la prestation d'autonomie d'une prestation sociale distribuée à guichet ouvert, sans trop s'éloigner d'une prestation à caractère universel.

Troisième verrou, c'est une prestation dont la gestion est confiée aux départements. L'instruction des demandes sera, certes, faite par une équipe médico-sociale, mais la décision d'attribution relèvera du seul président du conseil général, qui disposera pour cela d'une large marge d'appréciation. La commission des finances se félicite que l'on ait délibérément écarté les systèmes collégiaux, du type COTOREP, ou la cogestion, du type RMI, dont chacun connaît les insuffisances et dont les dispositifs devront sans doute être réexaminés, monsieur le ministre.

**M. Henri de Raincourt.** Très bien !

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis.** Quatrième verrou, est prévue une possibilité de récupération sur succession. La prestation d'autonomie ne donnera pas lieu à recouvrement sur obligation alimentaire, mais elle pourra être recouvrée sur succession. Cette particularité, qui la distingue aussi de l'allocation compensatrice, devrait garantir que la prestation d'autonomie ne sera demandée que lorsque la capacité du soutien naturellement fourni par la famille sera dépassée.

J'estime d'ailleurs souhaitable, à défaut d'une récupération au premier franc, de prévoir pour la prestation d'autonomie un seuil de récupération sur succession sensiblement inférieur à celui de 250 000 francs qui est actuellement de droit commun en matière d'aide sociale, à moins que nous ne retenions une formule étudiée par la commission des affaires sociales et qui me paraît judicieuse. Celle-ci prévoit un seuil uniquement dans l'hypothèse où les enfants auront hébergé chez eux la personne dépendante. Dans le cas contraire, la récupération interviendrait au premier franc.

S'agissant du coût total de la prestation d'autonomie, on peut retenir comme ordre de grandeur le chiffre de 20 milliards de francs que j'ai évoqué au début de mon rapport, mais il s'agit d'un coût brut : si l'on en retranche

le montant des dépenses déjà aujourd'hui à la charge des départements, le coût net ne sera plus que de 11 milliards de francs pour la collectivité nationale.

Toutefois, il ne faut pas se cacher que la prestation d'autonomie est inévitablement appelée à se développer considérablement - nous allons le voir tout à l'heure - dans les prochaines décennies en raison du vieillissement de la population.

Les exemples que j'ai donnés de toutes les autres prestations nous montrent que cet accroissement peut être très fort.

Dans l'hypothèse la plus favorable, où les taux de dépendance par âge se réduiraient sensiblement - ce que l'on peut espérer - on observerait jusqu'en 2010 une diminution du nombre des personnes âgées dépendantes, qui remonterait ensuite à 760 000 en 2020.

Dans l'hypothèse la moins favorable, où les taux de dépendance par âge ne se réduiraient pas à l'avenir, on passerait mécaniquement de 700 000 personnes âgées dépendantes aujourd'hui à 920 000 en 2010 et à 1 185 000 en 2020.

La fourchette des estimations pour l'évolution des dépenses de prestation d'autonomie dans les vingt-cinq prochaines années est donc très ouverte, puisqu'elle va d'une légère augmentation de 16 p. 100 à une forte progression de 68 p. 100.

Cela m'amène tout naturellement à aborder la question du financement, qu'on également traitée M. le ministre et M. Vasselle. Le principe retenu est celui d'un redéploiement, dans un délai de trois ans, des dépenses d'allocation compensatrice pour tierce personne et d'aide sociale à l'hébergement des départements vers cette nouvelle prestation d'autonomie.

Pendant cette phase transitoire, le bouclage financier du dispositif est assuré par le fonds de solidarité vieillesse, qui prendra en charge l'intégralité des dépenses de prestation d'autonomie excédant les dépenses exposées jusque-là par les départements au titre de l'allocation compensatrice et de l'aide sociale à l'hébergement.

Au-delà, le financement de la progression des dépenses de prestation d'autonomie serait partagé entre le fonds de solidarité vieillesse et les départements.

Or, comme l'a souligné à l'instant le rapporteur de la commission des affaires sociales, les ressources actuelles du fonds ne lui permettent pas de faire face à cette nouvelle mission. Le fonds de solidarité vieillesse devrait présenter un solde de gestion tout juste positif en 1995 avec 66,1 milliards de francs de recettes et 65,9 milliards de francs de dépenses.

Les prévisions pour 1996 font état d'un déficit prévisionnel d'exécution de 783 millions de francs. Certes, les reports cumulés des résultats positifs des exercices précédents ne devraient s'élever l'an prochain qu'à 2 milliards de francs. Mais cette marge de trésorerie sera tout entière absorbée par l'extension en 1996 des attributions du FSV aux majorations de pension pour enfants des exploitants agricoles. Le principe de cette extension d'attribution a été inséré dans le projet de loi de finances pour 1996, actuellement en discussion en première lecture à l'Assemblée nationale.

La question de l'existence d'une ressource pérenne et suffisamment dynamique pour assurer le financement de l'allocation d'autonomie est donc posée. Le Gouvernement s'est engagé à apporter une réponse à cette question au cours des prochains jours, dans le cadre plus large de la réflexion sur l'avenir du financement de notre protection sociale.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Tout à fait !

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis.** La commission des finances a pris acte de cet engagement, mais relève que la portée à moyen et à long terme du dispositif de prestation d'autonomie reste très difficile à évaluer. Elle vous propose donc, en accord avec la commission des affaires sociales, d'adopter sur ce texte la solution de principe que nous avons déjà mise en œuvre dans le cadre de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 sur le revenu minimum d'insertion : la loi ne s'appliquerait que pour trois ans. A ce terme, le législateur devrait se prononcer à nouveau sur les modalités de fonctionnement et de financement de la prestation d'autonomie.

L'ensemble des amendements que je vous présenterai au nom de la commission des finances est construit autour de ce principe central de « précarisation » de la prestation d'autonomie. Il s'agit bien sûr d'une simple « clause de rendez-vous », d'inspiration très pragmatique, qui ne tend nullement à remettre en cause le principe même de la création de la prestation d'autonomie.

Outre cette modification fondamentale du projet de loi qui vous est soumis, la commission des finances vous propose d'améliorer la rédaction des articles 26 à 34, dont elle s'est saisie pour avis, sur les cinq points suivants.

Premièrement, l'intitulé du titre IV mérite d'être modifié afin de bien faire apparaître que le département est seul responsable du versement de la prestation d'autonomie, à charge pour le FSV et les communes de lui apporter leur propre contribution financière.

Deuxièmement, les modalités de calcul et d'indexation des dépenses de référence des départements qui, en l'état actuel du projet de loi, apparaissent en plusieurs points approximatives, doivent être précisées et rendues parfaitement équitables pour tous les départements, afin surtout de ne pas pénaliser ceux qui auront fait preuve de rigueur dans leur gestion.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Parfaitement !

**M. Henri de Raincourt.** Très bien !

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis.** Troisièmement, les coûts de gestion de la prestation d'autonomie pourraient être pour partie mis à la charge du FSV.

Quatrièmement, les versements du FSV aux départements doivent faire l'objet d'acomptes mensuels et d'une régularisation annuelle. Cela nous semble relever du simple bon sens.

Enfin, cinquièmement, les conditions de fonctionnement du Fonds de solidarité vieillesse doivent être adaptées à sa nouvelle mission. D'une part, la composition de son comité de surveillance devrait être élargie à des représentants des collectivités locales concernées par la prestation d'autonomie. D'autre part, une gestion comptable distincte des trois grandes catégories de dépenses à la charge du fonds devrait être instaurée, en prévoyant une priorité de financement en faveur des dépenses de prestation d'autonomie.

N'en doutons pas, mes chers collègues, la prestation d'autonomie marquera notre histoire sociale. Elle complète et rationalise nos actions en faveur des personnes âgées les plus en difficulté.

Elle marque un tournant dans notre approche des dépenses sociales en mettant en place un dispositif à la fois généreux et rigoureux. Chacun comprend que la

rigueur n'est pas antinomique avec la mise en œuvre d'une prestation sociale aussi large que possible. Bien au contraire, elle en est le corollaire.

A l'occasion du grand débat social auquel nous participerons, la commission des finances du Sénat défendra une telle conception.

La commission des finances a donné un avis favorable aux dispositions du titre IV du présent projet de loi, sous réserve de l'adoption des amendements que je vous présenterai en son nom. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. Henri de Raincourt.** Et en son temps !

**M. le président.** La parole est à M. Paul Girod, rapporteur pour avis.

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, comme vient de le dire le rapporteur de la commission des finances après le rapporteur de la commission des affaires sociales, le projet de loi qui nous est soumis arrive à un moment important. En effet, la conjonction d'un certain nombre de phénomènes observés dans notre pays nous met en face de nos responsabilités.

Il s'agit de trois phénomènes qui me semblent de nature différente et dont la conjonction rend urgente l'adoption d'un texte sur cette affaire.

Tout d'abord, les progrès de la médecine ont augmenté l'espérance de vie sans pouvoir jusqu'ici combattre totalement les effets de la sénescence, entraînant un accroissement important des personnes physiquement ou mentalement dépendantes.

Ensuite, le relâchement des liens familiaux et les difficultés d'existence des familles ont réduit les capacités de celles-ci à s'occuper de leurs parents âgés pour une durée qui est plus longue qu'autrefois.

Enfin, au fil des temps, devant ce phénomène généralement non traité par voie législative, des habitudes se sont créées. Certaines d'entre elles ont d'ailleurs été consacrées par un arrêt du Conseil d'Etat de 1985. L'affaire est prise en charge de manière imparfaite, désordonnée et inégale à travers l'affectation de l'allocation compensatrice pour tierce personne prévue en 1975 au bénéfice des handicapés et très largement détournée pour résoudre le problème que nous évoquons.

**M. Roland Huguët.** C'est le moins qu'on puisse dire !

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis.** C'est la raison pour laquelle la commission des lois approuve l'idée de la mise en place d'une loi de « basculement » dont M. le rapporteur, avec lequel j'ai eu grand plaisir à travailler,...

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** C'est réciproque.

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis.** ... a excellemment rappelé qu'il s'agissait de l'une des revendications de la commission des affaires sociales.

Prévoir trois ans d'expérimentation avec la montée en puissance de la solidarité nationale nous semble effectivement une disposition tout à fait acceptable, mais aussi utile.

Encore faut-il que le financement relève de la solidarité nationale. Les départements qui assumeront ce financement doivent se voir attribuer une compensation pour leurs frais de gestion, qui vont, sur ce plan, probablement très largement progresser par rapport à leur

niveau actuel, ne serait-ce que pour prendre en charge les fameuses équipes médico-sociales, sur lesquelles je reviendrai dans un instant.

Votre commission des lois a particulièrement veillé à l'égalité de traitement des uns et des autres, collectivités ou personnes bénéficiaires ou obligés alimentaires, à l'autonomie de gestion des collectivités territoriales et, enfin, à la qualité juridique du texte, au regard de sa constitutionnalité, du contentieux et de l'équilibre entre les domaines législatif et réglementaire.

En ce qui concerne l'égalité de traitement des uns et des autres, à partir de l'instant où cette loi de basculement est élaborée, en partie, pour réparer les erreurs issues de l'usage abusif de l'allocation compensatrice au bénéfice des personnes dépendantes et où l'emploi de cette allocation compensatrice a été divers selon les départements, il est évidemment nécessaire de déterminer pour chacun un point de référence dans des conditions d'égalité les plus parfaites possible.

Sur ce plan-là, le texte nous semble déjà être en voie de grande amélioration. La commission des lois vous proposera que la commission d'évaluation des charges, dans ses nouvelles attributions, puisse contrôler la manière dont ces points de départ auront été calculés.

En ce qui concerne l'indexation de la participation des départements, la commission des lois voudrait rappeler qu'il s'agit là, non pas d'une loi de décentralisation, mais d'une loi créant une nouvelle prestation. Par conséquent, la référence aux lois de 1983 n'est pas de mise.

Nous sommes en présence d'une prestation en nature. Deux seules indexations des participations départementales semblent donc possibles : soit celle qui a été retenue par la commission des affaires sociales, celle des prix, soit, éventuellement, une indexation sur le coût des salaires. En aucun cas, il ne peut s'agir d'une indexation sur la dotation globale de fonctionnement, qui incorpore au bénéfice des collectivités territoriales une partie de l'évolution du produit intérieur brut.

Je signale, d'ailleurs, que l'application de cette référence aboutirait à priver les départements, d'un seul coup, de la moitié de l'indexation sur le PIB de leur dotation globale de fonctionnement. En effet, les charges qui seront ainsi indexées pour une part sur le produit intérieur brut sont actuellement de 8 à 9 milliards de francs. Or, la dotation globale de fonctionnement portant sur 17 milliards de francs, c'est-à-dire le double, la moitié de l'indexation de cette dotation disparaîtrait d'un seul coup et, dès le départ, ce serait probablement excessif.

**MM. Henri de Raincourt et Roland Huguët.** Très bien !

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis.** S'agissant de l'égalité de traitement entre les communes, il est indispensable que les maires soient consultés sur les attributions, mais je sais que la commission des affaires sociales, dans cette affaire, va tout à fait au devant des préoccupations de la commission des lois.

Sur l'égalité de traitement entre les personnes, il y a une divergence entre la commission des affaires sociales et la commission des lois.

En ce qui concerne la grille nationale d'appréciation de la situation des personnes, il y a convergence entre les commissions. Nous estimons qu'elle est indispensable pour que, d'un département à l'autre, les cas soient traités de façon équitable.

En ce qui concerne les membres de la famille, le projet de loi, la commission des affaires sociales comme la commission des lois, prévoient, avec des degrés divers d'amortissement, la récupération sur succession. C'est très

bien, mais la récupération sur succession est totalement égalitaire entre les héritiers, quelle que soit la situation de ceux-ci.

Par conséquent, que les héritiers aient ou non des moyens, ils ne seront pas plus bénéficiaires les uns que les autres par rapport à l'exonération éventuelle concernant la récupération sur succession.

En revanche, l'obligation alimentaire est déterminée en fonction des capacités contributives de chacun des enfants. D'ailleurs, sur ce point, le texte du Gouvernement est parfaitement hypocrite, dans la mesure où l'article 10 précise que l'obligation alimentaire n'est pas une condition préalable à l'attribution de la prestation d'autonomie mais il ne l'exclut pas non plus.

En conséquence, pour que tout soit parfaitement clair, la commission des lois considère que les familles doivent être averties dès l'attribution. En effet, le recours à l'obligation alimentaire, même pour des sommes modestes, demeure probablement indispensable et, afin que les enfants soient traités de manière égalitaire compte tenu de leurs moyens, cette obligation doit être correctement appréciée, et au moment où il le faut.

En ce qui concerne l'autonomie de gestion des collectivités territoriales, nous avons, là encore, une divergence avec la commission des affaires sociales. Cette dernière considère qu'un rôle important doit être donné à la commission médico-sociale sur le terrain, celle-ci pouvant contrôler, d'une certaine façon, l'application de la prestation. Or il nous semble qu'une telle mesure ne relève pas de la loi. En outre, nous ne pouvons préjuger le contenu des éventuelles conventions qui pourraient être conclues avec les organismes de prestations sociales, ainsi que cela se passe dans les départements où une expérimentation a été menée.

De la même manière, nous pensons que l'autonomie de gestion suppose que le plan d'assistance aux personnes âgées prévu par le projet de loi ne soit pas soumis à la sanction des comités régionaux de l'organisation sanitaire et sociale, les CROSS. Qu'on leur transmette ce plan pour information, c'est sans doute intéressant, mais qu'il y ait possibilité d'intervention des CROSS à cet égard me semblerait anormal.

La commission des lois vous proposera donc quelques amendements en la matière.

Enfin, en ce qui concerne la qualité juridique du texte, monsieur le ministre, ce n'est ni vous critiquer ni critiquer l'Etat que de constater que ce projet de loi est parfois rédigé de façon un peu bizarre.

**M. Henri de Raincourt.** C'est vrai !

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis.** Que signifie, par exemple, la voie réglementaire dans un texte de loi ?

La commission des lois a donc essayé de recodifier un recours normal au domaine réglementaire et aux décrets en Conseil d'Etat.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Bravo !

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis.** Nous devons, en tout cas, nous efforcer de ne pas créer involontairement des contentieux.

C'est la raison pour laquelle la commission des lois sera probablement assez restrictive face à l'introduction dans le texte de dispositifs tels que l'on pourrait penser, par exemple, que les proches aient un pouvoir de récusation de la prestation. Cela nous semble devoir déboucher sur des conflits inextricables...

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

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis.** ... qui réjouiront sans doute les juristes, mais qui n'apporteront aux personnes âgées que des motifs de chagrin supplémentaires.

**M. Roland Hugué.** Cela a l'air de réjouir notre président de séance !

**M. Henri de Raincourt.** Parce qu'il est avocat, bien sûr !

**M. Paul Girod, rapporteur pour avis.** C'est une interprétation à laquelle je n'avais pas pensé, mais je vous en laisse l'entière paternité...

En conclusion, la commission des lois approuve l'idée qui sous-tend ce projet de loi, mais elle souhaite que ce texte soit clair, qu'il soit limité dans le temps et équilibré en matière de financement, que cet équilibre concerne les collectivités territoriales entre elles, les collectivités territoriales vis-à-vis des personnes concernées par la prestation, ou ces dernières personnes et leur famille.

Nous souhaitons aboutir, au terme d'un travail législatif qui sera long, monsieur le ministre - d'après ce que j'ai compris, l'urgence n'a pas été déclarée et nous aurons des navettes en perspective - à des améliorations non seulement satisfaisantes pour les juristes mais surtout, au-delà d'eux, pour ceux qui ont la charge de se pencher sur le sort de nos concitoyens en difficulté.

En un mot, nous souhaitons que le Parlement s'honore en aboutissant à un texte équilibré, susceptible de constituer un progrès important pour notre société. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'Union centriste, du RPR, et des Républicains et Indépendants.* - *M. Hugué applaudit également.*)

**M. le président.** Mes chers collègues, je rappelle qu'il n'y a ici que des sénateurs, même s'ils président la séance et même s'ils sont membres de la commission des lois.

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

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Après nos excellents rapporteurs, qui vous ont présenté dans tous ses aspects le texte dont nous discutons, je voudrais, monsieur le ministre, vous donner acte de votre très bonne introduction à ce débat, de la connaissance que vous avez du dossier et des ouvertures que vous avez commencé à nous présenter.

J'ai entendu les rappels au règlement de Mme Dieulangard et de Mme Luc. Les renvoyant, pour plus de détails, aux travaux de nos trois rapporteurs - notamment au rapport de M. Vasselle, qui est très complet - je présenterai, pour ma part, cinq brèves observations.

Première observation : le moment me semble venu de créer une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes. Nous en parlons depuis des années, et c'est un gouvernement socialiste qui nous a saisis pour la première fois d'un tel projet.

**M. Roland Hugué.** Dont acte !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** L'Etat, mes chers collègues, était alors prêt à consacrer un milliard de francs à cette opération.

**M. Roland Hugué.** C'est vrai !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** ... et nous avons repoussé, pour cette raison, cette proposition.

M. Vasselle a rappelé l'historique du processus qui a abouti à la création de cette prestation : l'allocation compensatrice avait connu de nombreuses dérivées dans la plupart des départements, et les personnes handicapées se sont rendu compte que cette prestation échappait à l'objet pour lequel elle avait été créée.

La commission des affaires sociales a alors suggéré au Gouvernement, en déposant un amendement sur un texte portant diverses mesures d'ordre social, de procéder à une expérimentation dans douze départements.

Cette expérimentation a fait ressortir trois points essentiels : premièrement, qu'il était possible de coordonner sur le terrain les actions en faveur des personnes âgées dépendantes, preuve qu'il fallait le faire ; deuxièmement, que cela pouvait se faire à un coût supportable – en effet, dès lors que l'on examine concrètement sur le terrain les demandes, on n'accepte pas tout et on prend des mesures précises – enfin, troisièmement, que seul le président du conseil général est en mesure de coordonner l'action de ses services, de travailler en liaison avec les municipalités, avec les associations et les organismes de sécurité sociale, et qu'il représente donc le « chef de file » indispensable, pour reprendre un terme utilisé dans un autre débat.

La création de la prestation d'autonomie nous semble donc aujourd'hui souhaitable. Pensez, mes chers collègues, à toutes les familles qui, à l'heure actuelle, ploient sous la charge financière de l'hébergement, d'un hébergement aux tarifs de plus en plus élevés. Pensez à toutes les personnes âgées qui sentent arriver la dépendance et qui n'osent pas demander une prestation ou une allocation qui leur permettrait pourtant de ne pas charger leur famille ou leurs enfants.

Je crois donc que c'est une mesure sociale importante et que le moment est venu de passer à l'acte.

Deuxième observation : vous l'aurez compris, monsieur le ministre, en écoutant avec beaucoup d'attention nos trois rapporteurs, nous considérons que le projet élaboré par le Gouvernement n'était pas très bon. En effet, son domaine d'application était trop vaste.

Pour définir celui-ci, les auteurs du texte avaient en effet retenu les mêmes bases que pour l'attribution du RMI, c'est-à-dire que de très nombreux étrangers auraient été admis au bénéfice du dispositif. Or il est clair que nous ne pouvons pas mondialiser nos prestations, même si l'économie se mondialise...

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** ... et que nous sommes obligés de limiter le nombre des bénéficiaires.

Par ailleurs, le texte du projet n'était pas très bon parce que, en matière de répartition des charges, on parlait d'un principe de répartition paritaire sans en préciser les bases de départ et sans en indiquer les modalités.

Enfin, le financement de la prestation d'autonomie n'était pas assuré puisqu'il nous était proposé de mettre les dépenses correspondantes à la charge d'un fonds de solidarité vieillesse que, par ailleurs, nous ne pouvions abonder aux termes de la loi organique relative aux lois de finances.

Ce texte, nous l'avons profondément révisé. Vous avez entendu les rapporteurs des trois commissions, monsieur le ministre : nous avons essayé de formuler des propositions constructives et si 121 amendements ont été déposés par nos trois commissions – sans compter les amendements dits « extérieurs » – sur un texte d'une quarantaine d'articles, cela montre bien qu'il y avait un certain écart entre l'objectif de départ et la rédaction du projet de loi.

Troisième observation : nos trois commissions ont été unanimes à estimer que, si l'on déchargeait le fonds de solidarité vieillesse d'une partie du remboursement de la dette de la sécurité sociale, on pourrait dégager des ressources pour financer la prestation d'autonomie.

Etant donné que, du fait de circonstances étrangères à notre débat, il s'écoulera un certain délai entre la discussion générale et l'examen des articles, je crois qu'il faudrait réfléchir – surtout après ce que va nous dire M. le Premier ministre la semaine prochaine – à d'autres systèmes de financement.

J'avoue que, pour ma part, je souhaiterais que vous envisagiez, monsieur le ministre – c'est une position personnelle que je défends ici – un autre système de financement de la part de l'Etat dans cette prestation.

Il s'agirait, dans mon esprit, de créer une très large cotisation additionnelle à la cotisation maladie acquittée aujourd'hui par tous les Français à partir de cinquante ans, cotisation additionnelle dont on pourra être déchargé si l'on apporte la preuve que l'on a souscrit une assurance dépendance permettant de financer l'ensemble de ces charges.

**M. Roland Hugué.** Là, au moins, c'est clair !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Je crois qu'il serait dangereux d'habituer nos concitoyens à penser que, dans ce pays, il n'y a qu'une seule manière pour tenter de régler un problème, à savoir l'aide sociale.

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Il serait extrêmement dangereux de persévérer dans cette erreur, on l'a vu dans d'autres domaines.

Il faut, à mon sens, responsabiliser les Français.

**M. Jacques Machet.** Bravo !

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Il faut non seulement leur expliquer que, bien sûr, des filets de sécurité, des prestations minimales sont nécessaires, mais également les pousser à des actes d'assurance.

Par conséquent, cette cotisation additionnelle à la cotisation maladie – dont on peut être déchargé si l'on apporte la preuve que l'on a souscrit une assurance dépendance par ailleurs – me paraît une modalité de financement de longue durée meilleure que l'augmentation de la contribution sociale généralisée. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur celles du RDSE et sur les travées socialistes.*)

Vous avez le temps, monsieur le ministre, réfléchissez-y !

Quatrième observation : nous sommes ici tous d'accord, je crois – les trois rapporteurs l'ont dit, je le confirme et M. Poncelet le dira sans doute après moi – pour ne pas aller trop vite s'agissant d'une matière dont nous ne pouvons pas aujourd'hui mesurer l'ensemble du domaine d'application compte tenu d'une perspective de vieillissement assez grande de notre population et des incertitudes qui demeurent encore aujourd'hui sur la maladie d'Alzheimer, sur la maladie de Parkinson ou sur certaines autres maladies qui risquent d'affecter des personnes de plus en plus âgées.

Dans ces conditions, le Sénat propose au Gouvernement de créer le droit, de prévoir le financement nécessaire, mais de se donner trois ans pour expérimenter le système. Ce n'est qu'au terme de ces

trois ans, après avoir mesuré l'ensemble des éléments qui seront alors en notre possession, que nous établirons le système de financement définitif et le partage définitif entre les collectivités locales - et M. Vasselle a eu raison d'insister sur les communes - et l'Etat.

Cette période de trois ans nous permettra, en outre, de relever les différences qui peuvent, pour diverses raisons, exister entre départements au regard du financement des prestations en faveur des personnes âgées et nous fournira une base de départ sérieuse à partir de laquelle nous pourrions prévoir un financement de longue durée.

J'en arrive, enfin, à ma cinquième et dernière observation.

Nonobstant le règlement du Sénat, aux termes duquel, lorsqu'une commission est saisie au fond et que deux autres commissions demandent à être saisies pour avis, il peut être créé une commission spéciale, la bonne organisation de nos travaux et la bonne entente entre les trois présidents et les trois rapporteurs nous a permis de parvenir à des positions presque totalement convergentes. Il reste, certes, quelques points de divergence sur l'indexation, sur l'obligation alimentaire, sur les quelques problèmes constitutionnels qu'a soulevés M. Paul Girod, mais je crois qu'il se dégage de ce travail en commun de nos trois commissions - qui représentent, mes chers collègues, la moitié du Sénat - une assez grande convergence.

Nous sommes aujourd'hui confrontés à des problèmes difficiles pour le financement de notre protection sociale. Nous en discuterons d'ailleurs la semaine prochaine. Nous sommes confrontés à des problèmes graves d'évolution de nos dépenses de maladie et à la nécessité d'améliorer nos résultats en matière de prévention et de protection sanitaire de l'ensemble de nos concitoyens, car nous ne sommes plus en tête du palmarès mondial des pays les mieux organisés en la matière.

Cela étant, je crois avoir souligné, après nos trois rapporteurs, la nécessité de la mise en place de cette prestation d'autonomie. Le moment me semble opportun pour la créer. Profitez, monsieur le ministre, de la convergence des trois commissions de la Haute Assemblée et des propositions concrètes, pragmatiques et sérieuses qui vous sont faites pour suivre le Sénat et pour créer cette prestation.

Je sais que vous tiendrez compte de notre avis, que vous essaieriez de suivre la plupart de nos recommandations, même si parfois il en est une qui s'écarte quelque peu des canons budgétaires, telle la prise en charge par le fonds de solidarité vieillesse de l'ensemble des dépenses de gestion.

Nous sommes confrontés à un problème social fondamental. Nous pouvons assurer aux personnes âgées dépendantes une solution d'avenir qui ne perturbera pas l'ensemble de nos équilibres financiers.

Le maître mot du débat - il a été prononcé ici - c'est le mot de coordination. La coordination se fait non pas à Paris mais sur le terrain, au niveau des départements.

C'est, je le crois, l'honneur du Sénat d'avoir ramené ce texte à sa véritable dimension humaine et territoriale, et ce sera l'honneur du Gouvernement de suivre, dans cette voie, les conseils du Sénat. *(Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

**M. le président.** Monsieur Fourcade, permettez-moi de vous dire, à titre d'information que, si les trois commissions que vous avez citées représentent bien la moitié du nombre total des commissions du Sénat,

l'addition de leurs membres ne représente pas pour autant la moitié des membres de cette assemblée. *(Sourires.)*

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

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je veux, tout d'abord, souligner l'immense intérêt qu'a suscité la prestation d'autonomie au sein de notre assemblée - la preuve en a été donnée par les précédentes interventions - depuis que M. le Premier ministre a annoncé, voilà à peu près un mois et demi, le dépôt d'un projet de loi qui concrétisait l'engagement pris par M. le Président de la République.

Ce projet de loi a été examiné par la commission des finances le 25 octobre dernier. Le débat a été approfondi - il a duré plus de trois heures! - et s'est enrichi de l'expérience que chacun a souhaité apporter et faire partager à ses collègues. Je sais qu'il en a été de même, les jours suivants, devant la commission des affaires sociales, saisie au fond, et devant la commission des lois.

Cet examen particulièrement sérieux du projet de loi a été rendu possible par l'excellente qualité du travail qu'ont fourni nos trois rapporteurs; nous pouvons les en féliciter et les en remercier. Ils auront, à l'évidence, contribué à rendre plus « lisible », comme l'on dit aujourd'hui, un texte dont la rédaction, monsieur le ministre, ne brillait pas toujours par ses qualités de clarté et de cohérence.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** C'est pour cela qu'il faut en débattre!

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** Puisque nous en sommes à l'heure des remerciements, je veux également exprimer notre gratitude à la commission des affaires sociales, qui a bien voulu s'en remettre à l'avis de la commission des finances sur les articles 27 et 28 du projet de loi, relatifs au calcul des dépenses de référence des départements. Cela démontre, une fois de plus, les excellentes relations qui existent entre nos deux commissions.

J'en viens, maintenant, au vif du sujet: la création d'une prestation d'autonomie destinée à prendre en charge le coût de la dépendance des personnes âgées.

L'absence de prise en charge spécifique du risque dépendance et le rôle de prestation d'autonomie par défaut joué par l'allocation compensatrice pour tierce personne ou, dans une moindre mesure, par l'aide sociale à l'hébergement sont des constats que, certes, d'autres ont faits avant moi.

La commission des affaires sociales est ainsi à l'origine de la mise en œuvre d'un dispositif expérimental auquel une douzaine de départements ont bien voulu participer dans le courant de cette année. Il s'est agi, précisément - c'était là la volonté exprimée par la Haute Assemblée - d'évaluer sur le terrain les besoins et de définir avec le plus de précision possible l'instrument permettant de les satisfaire.

Le fait est que le présent projet de loi intervient peut-être trop tôt pour que tous les enseignements utiles puissent être tirés conséquemment de ces expériences, et ce sentiment est partagé par plusieurs de nos collègues. Mais c'est ainsi!

En la circonstance, le Gouvernement, courageusement, a pris un risque, celui d'afficher simultanément, d'une part, la création d'une prestation légale dont le coût pour la collectivité nationale et les collectivités locales est

difficile à évaluer tout en menaçant d'être explosif et, d'autre part, l'ardente obligation, pour reprendre une expression consacrée, que constitue la réduction du besoin de financement des administrations publiques dans la perspective de la mise en place de la monnaie unique européenne, à laquelle, monsieur le ministre, je vous sais comme moi attaché.

A ce sujet, le choix d'une prestation servie et gérée par les départements m'apparaît légitime, suivant le principe : « qui paie commande ». Le savoir-faire de nos collectivités est en effet antérieur aux lois de décentralisation, qui n'ont fait que conforter le département dans son rôle de chef de file en matière d'action sociale.

Tous les ministres successifs ont d'ailleurs reconnu que, dans le domaine de l'action sociale, compétence déléguée aux départements, ces derniers avaient fait preuve et de leur rigueur, et de leur bonne gestion.

Ce choix intervient toutefois dans un contexte marqué par l'aggravation de l'effet de ciseau qui frappe les budgets départementaux depuis le début de la décennie.

En 1995, les recettes des départements, écornées par la réduction, qui n'est que partiellement compensée, des droits de mutation sur les logements, devraient progresser moins vite que leurs dépenses.

Leurs dépenses de personnel, tout d'abord, ont été sensiblement accrues par le relèvement, en début d'année, de 3,8 points de la cotisation employeur à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

Croissent aussi leurs dépenses d'insertion, dont le montant est étroitement lié à l'augmentation du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Dans les deux cas, nos départements doivent subir passivement les conséquences de décisions prises par l'Etat ou de mécanismes gérés ou contrôlés par lui - ce propos, monsieur le ministre, ne saurait vous surprendre puisqu'il est de vous !

C'est sur cette toile de fond que les discussions ont été menées par le Gouvernement avec l'assemblée des présidents de conseils généraux au sujet de la prestation d'autonomie. La concertation avec les présidents de conseils généraux, qui vont assumer une certaine responsabilité dans ce domaine, a été très franche.

Les négociations ont abouti à un schéma d'ensemble dont une partie nous a semblé acceptable et dont l'autre continue de susciter quelques interrogations.

Notre accord de principe est acquis sur la substitution de la prestation d'autonomie à l'allocation compensatrice pour tierce personne et sur le principe de sa gestion par le seul département.

J'y vois trois motifs principaux de satisfaction :

Premier motif de satisfaction : le choix judicieux d'un gestionnaire unique et de proximité, qui prouve que l'on a tenu compte, en la matière, des leçons de l'expérience tirée de l'application du revenu minimum d'insertion.

Deuxième motif de satisfaction : l'affirmation du principe : « qui paye décide », qui conduit à écarter les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel, les COTOREP, de la décision d'action de la prestation, COTOREP sur lesquelles le Sénat a fait, en son temps, des observations et des propositions - j'en prends à témoin M. Chérioux - qui, hélas ! n'ont pas toutes été suivies d'effet. En fait, ce sont les leçons tirées de l'allocation compensatrice pour tierce personne qui ont été appliquées.

Troisième motif de satisfaction : le rattachement, au moins partiel, de la nouvelle prestation d'autonomie au régime général de l'aide sociale avec l'introduction des récupérations sur succession.

L'inquiétude de la commission des finances s'est, dans un premier temps, plutôt portée sur les conditions de la montée en charge du coût de la prestation d'autonomie.

Les dépenses supplémentaires engendrées par rapport à l'allocation compensatrice et à l'aide sociale à l'hébergement devant être assurées en totalité par le fonds de solidarité vieillesse, notre devoir était de souligner, au moment où nous avons eu connaissance de ce projet de loi, l'insuffisance manifeste des ressources que cette structure est capable de dégager aujourd'hui, en l'état où elle se trouve.

Ces observations ont été faites en compagnie de M. Jacques Larché, président de la commission des lois, de M. Paul Girod, vice-président du Sénat, et de bien d'autres devant le congrès de l'assemblée des présidents de conseils généraux, voilà près de trois semaines.

Plusieurs indices me laissent penser que le Gouvernement a compris l'impossibilité pour le Parlement d'adopter un texte alors que plus de la moitié des ressources nécessaires à son application n'ont pas encore été dégagées. Lorsqu'elle a eu connaissance de ce texte, la commission des finances a d'ailleurs fait savoir qu'il était difficile au Parlement de se prononcer sur celui-ci en ne connaissant ni son coût ni son mode de financement.

Je pense que vous saurez trouver, monsieur le ministre, au cours des débats, les mots qui confirmeront l'existence d'une solution pérenne, garantissant aux départements que la contribution du fonds de solidarité vieillesse ne leur fera jamais défaut.

Pour sa part, la commission des finances attend cet engagement, comme elle attend du Gouvernement qu'il accepte que les règles de versement du fonds de solidarité vieillesse soient précisées, notamment par l'introduction du principe des acomptes mensuels et de la prise en charge par le fonds de la totalité des coûts de gestion de la prestation. Ce point recueille l'accord des trois commissions.

J'en viens, enfin, à la principale inconnue de la nouvelle prestation d'autonomie, à savoir le nombre de ses bénéficiaires et l'évolution de ce nombre à moyen et long terme.

Monsieur le ministre, de cette évolution découlent deux données aux conséquences financières considérables.

Il s'agit, d'abord, de la durée de montée en charge de la prestation, que le projet de loi fixe, de manière peut-être un peu optimiste, à trois ans.

Il s'agit, ensuite, du coût de la prestation en régime de croisière. Le Gouvernement l'évalue dans une fourchette allant de 17 milliards de francs à 21 ou 22 milliards de francs, dont 9 à 10 milliards de francs seraient apportés directement par les départements, le reliquat étant apporté par le fonds de solidarité vieillesse.

La commission des finances a relevé avec une certaine inquiétude le principe fixé par l'article 30, selon lequel le supplément de charges engendré par l'évolution annuelle de la prestation d'autonomie sera, à compter de la quatrième année d'application de la loi, imputé pour moitié au département et pour moitié au fonds de solidarité vieillesse.

Il me semble difficilement admissible d'engager ainsi dès maintenant les finances départementales, déjà fragilisées par l'important effet de ciseau que j'ai rappelé

voilà un instant, sans avoir procédé, au préalable, à une première évaluation des conséquences des mécanismes que nous allons mettre en place.

Cette inquiétude, qui paraît unanimement partagée compte tenu des propos tenus par les différents rapporteurs et présidents de commissions, nous a conduits, comme vous l'a indiqué, au cours de son intervention au nom de la commission des finances, M. Jacques Oudin, à inscrire notre démarche dans les pas de celle que préconisent la commission des affaires sociales et la commission des lois.

Pour notre part, nous voterons la limitation à trois ans, non pas de la loi, mais de l'application de celle-ci.

En conclusion, je voudrais réaffirmer avec force que la commission des finances veillera à éviter tout dérapage financier de l'application de la loi, tant pour les finances de l'Etat que pour celles des départements.

En effet, monsieur le ministre, nous devons veiller à maîtriser avec rigueur l'évolution du coût de cette prestation. A trop charger la barque, on risquerait de casser la croissance...

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Eh oui !

**M. Christian Poncelet, président de la commission des finances.** ... et de ne pas régler l'angoissant problème qui nous préoccupe : celui de l'emploi.

Après vous avoir écouté, je sais, monsieur le ministre, que vous partagez cette appréciation.

La commission des finances, en accord avec les autres commissions, vous propose donc un instrument pour atteindre ce résultat : en quelque sorte la précarisation dans l'application de la loi, non pas pour remettre en cause dans trois ans le principe même de la prestation d'autonomie, mais avec l'intention de garantir la meilleure adéquation des moyens financiers à l'objectif recherché. Il faudra, en quelque sorte, faire le point, et voir si nos prévisions « collent » avec la réalité à ce moment-là et, le cas échéant, prendre les mesures de redressement indispensables. C'est cela l'enrichissement de l'expérience.

Enfin, diront certains - ce sera ma conclusion - cette prestation tant sollicitée, cette prestation tant promise fait l'objet aujourd'hui d'une proposition concrète. Cette fois, oui, cette fois, l'engagement est tenu. Nous devons donc tous nous en réjouir.

C'est pourquoi je vous invite à voter ce projet de loi, qui sera sans aucun doute amendé par notre assemblée et qui apporte un plus à l'amélioration des conditions de nos personnes âgées, à qui nous devons constamment témoigner notre reconnaissance. (*Applaudissements sur les travées du RPR, des Républicains et Indépendants, de l'Union centriste et du RDSE. - MM. Metzinger et Mazars applaudissent également.*)

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

Groupe du Rassemblement pour la République, 55 minutes ;

Groupe socialiste, 47 minutes ;

Groupe de l'Union centriste, 40 minutes ;

Groupe des Républicains et Indépendants, 34 minutes ;

Groupe du Rassemblement démocratique et social européen, 25 minutes ;

Groupe communiste républicain et citoyen, 21 minutes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Hoeffel.

**M. Daniel Hoeffel.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je tiens tout d'abord à m'associer aux sentiments de reconnaissance qui ont été adressés aux trois commissions, à leur président et à leur rapporteur dont je salue la qualité du travail et la pertinence des propositions.

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** Merci, monsieur Hoeffel.

**M. Daniel Hoeffel.** Personne ne peut sérieusement mettre en cause, et personne d'ailleurs ne le fait, le principe même d'une prestation d'autonomie pour personnes âgées dépendantes qui doit marquer concrètement le soutien à accorder aux personnes âgées les plus démunies, ce soutien étant de moins en moins l'expression de la solidarité familiale et de plus en plus celui de la collectivité.

Un nouveau système de prestation est d'ailleurs également justifié - cela a été amplement rappelé - par les dérives de l'allocation compensatrice pour tierce personne que la loi d'orientation de 1975 a voulu réserver aux personnes handicapées et qui, peu à peu et insensiblement, s'est ouverte aux personnes âgées, les décideurs de cette dérive n'étant pas toujours les payeurs.

Pour ces deux raisons, nous approuvons le principe de la prestation d'autonomie. Mais il est indispensable de poser le problème du choix du moment et celui de la clarté de ses modalités de financement, les départements étant, avec le fonds de solidarité vieillesse, au cœur du dispositif. Ils le sont parce que l'évolution de l'allocation pour tierce personne est telle que les départements sont intéressés par une maîtrise plus rigoureuse de son évolution. Ils le sont aussi parce que l'on reconnaît généralement - et nous y tenons - que les départements sont, compte tenu de leur expérience, l'échelon le mieux placé pour assurer la mise en œuvre d'un tel service de proximité.

Le premier problème est celui du choix du moment. Ne me faites pas dire par là que, pour les réformes, ce n'est jamais le moment !

Le projet de loi sur la prestation d'autonomie vient en discussion avant la fin des expérimentations en cours et à un moment où les contraintes financières pèsent lourdement sur tous les partenaires éventuels concernés : Etat, départements, communes, sécurité sociale. Il pose la question de principe de savoir si nous pouvons mener de pair l'effort accru de solidarité sociale qu'implique cette prestation et l'effort indispensable d'investissement que suppose la politique prioritaire de l'emploi.

Le deuxième problème est posé par la nécessité de prévoir un maximum de garanties pour éviter toute dérive financière nouvelle. Si tel ne devait pas être le cas, les départements seraient conduits soit à recourir à la fiscalité, soit à réduire leur budget d'investissement au profit du budget d'aide sociale, et cela au moment où l'effort d'investissement, générateur d'emplois, relève de plus en plus précisément des collectivités locales.

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** Très bien !

**M. Daniel Hoeffel.** Notre approbation est donc liée à une définition claire du financement de la prestation d'autonomie, à une délimitation nette de la charge financière entre l'Etat et les départements, à la prise en compte des perspectives démographiques marquées inévitablement, mais avec quelle ampleur, par un développement de la dépendance. Nous devons aussi veiller au respect du principe selon lequel les

départements s'administrent librement et ne deviennent pas un simple échelon administratif distribuant des crédits d'Etat.

J'ai noté avec intérêt, monsieur le ministre, que, pour vous, le texte était perfectible et que nous pouvions ensemble l'améliorer. Je vous remercie de la conception réaliste avec laquelle vous abordez cette réforme.

Nous approuvons donc les propositions des trois commissions selon lesquelles les modalités techniques et financières de la mise en œuvre seront révisées dans trois ans. Nous approuvons le fait que l'extension de la prestation aux résidents des établissements d'hébergement soit subordonnée - et c'est capital - à la réforme de la tarification de ces établissements. Je regretterais, pour ma part, le non-recours à l'obligation alimentaire ; c'est là un débat difficile, qui n'est pas simple à trancher, cette obligation n'étant, à mon sens, pas compensée par le durcissement du recours à l'encontre des donataires. Il ne faudrait pas, en effet, que l'appel à la collectivité nationale entraîne la déresponsabilisation de ceux pour qui la solidarité doit, envers et contre tout, rester naturelle. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

**M. Charles Metzinger.** C'est une question de solidarité nationale !

**M. Daniel Hoeffel.** C'est un débat difficile, monsieur Metzinger. Je le sais, mais je tenais à exprimer mon opinion personnelle tout en respectant celle des autres.

**M. Charles Metzinger.** Bien entendu !

**M. Daniel Hoeffel.** Il est enfin nécessaire que l'instauration d'une prestation d'autonomie s'inscrive dans une politique globale de la vieillesse englobant la prévention précoce des handicaps liés au vieillissement, le maintien à domicile et la politique d'hébergement et d'accueil des personnes âgées, tous ces aspects étant interdépendants.

Telle est notre position à l'égard de cette nouvelle avancée sociale, en sachant que le progrès social a un coût élevé et qu'il est, de ce fait, plus aisé à concrétiser en période de prospérité qu'en période de contraintes budgétaires pour toutes les collectivités. Puisse cette nouvelle étape ne pas réduire l'effort soutenu d'investissement qui, plus que jamais, doit rester la première priorité des collectivités locales, car le redressement de la situation de l'emploi dépend certes d'abord des entreprises, mais aussi, pour une bonne part, des collectivités. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

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

**M. Guy Fischer.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avant d'aborder le cœur du débat sur l'important problème de société que constitue la dépendance des personnes âgées, permettez-moi de regretter que ce texte vienne devant notre assemblée avant le débat relatif à l'avenir de notre système de protection sociale qui doit avoir lieu la semaine prochaine.

Quelles que soient les différentes solutions que l'on préconise pour la prise en compte de ces questions de dépendance, il nous semble tout à fait paradoxal de ne pas les situer dans le contexte général de la couverture sociale de la nation et de son financement. Vouloir dissocier l'examen des réponses collectives qu'il nous faut envisager pour notre santé et notre sécurité sociale de celui des moyens que nous devons accorder à nos aînés

pour qu'ils puissent vivre leurs vieux jours dans la sécurité matérielle et la dignité n'est donc ni souhaitable ni raisonnable.

La sécurité sociale a été créée à la Libération pour que la solidarité nationale puisse faire face et permette de couvrir l'ensemble des risques inhérents à la vie, de la naissance à la mort. C'était une tâche difficile dans un pays qui sortait bien mal en point de cinq années de guerre et d'occupation étrangère et dont l'appareil économique et productif était au plus bas.

Mais, il faut le reconnaître, il y avait à cette époque à la tête de notre pays des dirigeants au courage éprouvé qui voyaient loin et qui ont eu l'intelligence de comprendre qu'il ne pouvait pas y avoir de développement économique sans développement social de la nation. Parmi ces hommes et ces femmes qui, autour du général de Gaulle, sortirent le pays de l'ornière, Ambroise Croizat, ministre communiste du travail, fut la cheville ouvrière de la fondation de notre système de sécurité sociale.

Notre système de sécurité sociale est bâti à partir de prélèvements - à la source de la richesse créée - c'est-à-dire au niveau de l'entreprise, afin de lui permettre d'être dégagé des aléas des contraintes budgétaires de l'Etat pour assurer durablement la couverture de l'ensemble des risques sociaux et permettre ultérieurement d'étendre son champ.

Je crois que nous pouvons dire que, dans sa globalité, ce système de protection sociale a été déterminant, autant pour la reconstruction du pays que pour les trente ans de prospérité qui ont suivi. J'ajouterai même que les multiples coups qui lui ont été portés depuis les trop fameuses ordonnances de 1967 ne sont pas pour rien dans les difficultés économiques que nous connaissons depuis une vingtaine d'années.

En dévoyant petit à petit les principes fondateurs de ce système pour glisser vers la fiscalisation de ses ressources et pour élargir le champ d'intervention offert à l'assurance privée, la plupart des gouvernements qui se sont succédé depuis cette époque n'ont fait que miner le pouvoir d'achat de la population et saper la cohésion sociale du pays, ainsi que la compétitivité de notre économie.

Il est donc aujourd'hui grand temps de simplifier les rouages de notre système de sécurité sociale en revenant aux principes qui l'ont fondé, et de dégager de nouveaux financements afin d'améliorer la qualité des prestations servies.

Plusieurs raisons de fond nous conduisent à préférer, pour la prise en charge des problèmes liés à la dépendance des personnes âgées, d'autres solutions que celles qui sont envisagées par le Gouvernement.

En premier lieu, il est nécessaire de résoudre humainement un douloureux phénomène de société, dont l'ampleur ne fait que croître depuis plusieurs décennies ; en deuxième lieu, l'inadaptation des dispositions éparses existantes est manifeste ; en troisième lieu, nous voulons dégager des solutions crédibles et durables qui fassent de la prestation d'autonomie un véritable droit pour les personnes âgées dépendantes.

La dépendance des personnes âgées est un phénomène qui, d'année en année, prend incontestablement de l'ampleur, et qui appelle des solutions appropriées, techniques et financières certes, mais surtout humaines.

Nous y sommes bien évidemment confrontés en raison de l'allongement de l'espérance de vie depuis un siècle, dans notre pays comme dans la plupart des autres pays développés.

En moins d'un siècle, en effet, les hommes ont gagné vingt-huit années d'espérance de vie, et les femmes trente-cinq. C'est considérable à l'échelle de l'humanité.

Cet accroissement est à mettre sans aucun doute au compte des progrès de la médecine et de l'amélioration des conditions d'existence, mais aussi au crédit des droits et acquis sociaux issus des luttes sociales et politiques de 1936, de la Libération et d'après. Le renforcement de la législation du travail, les conventions collectives, l'avènement de la journée de huit heures, les congés payés et, bien sûr, la sécurité sociale sont indiscutablement pour beaucoup dans le recul de la mortalité et du malheur des hommes.

Leur apport à la société est, en tout cas, sans aucune mesure avec le seul recours à la charité publique qui prévalait autrefois et qui permettait seulement de soulager les misères de l'humanité alors que, de par sa nature, il n'avait qu'un effet d'entraînement très marginal sur l'économie.

C'est pourquoi nous devons nous employer à les approfondir et à les défendre contre les attaques incessantes dont ils font l'objet de la part des tenants d'un néo-libéralisme destructeur, qui prennent en permanence un prétexte de l'exploitation éhontée d'autres hommes sous d'autres latitudes pour justifier ici la remise en cause des fruits d'un siècle de conquêtes sociales.

C'est donc dans cette perspective forte du progrès social et humain qu'il nous faut situer la création de cette prestation sociale d'autonomie permettant qui permette de pallier les inconvénients de la dépendance des personnes âgées afin que nos aînés puissent vivre dignement et dans de bonnes conditions l'automne de leur vie.

Il est urgent de mettre en place cette allocation ou prestation d'autonomie car, selon une étude de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, la CNAVTS, datant de 1994, près de 700 000 personnes âgées connaissent actuellement des problèmes de dépendance, et leur nombre devrait doubler dans les vingt-cinq prochaines années.

Mais, au-delà de la sécheresse des chiffres, il nous faut percevoir le parcours de ces hommes et de ces femmes qui sont loin d'avoir eu une jeunesse heureuse et qui ont connu une vie d'adulte difficile, souvent faite de privations extrêmes dues autant aux limites de la protection sociale d'avant-guerre, qu'au chômage des années trente et aux deux conflits mondiaux. Le sort que l'avenir réserve à leurs enfants et petits-enfants les inquiète également aujourd'hui.

Certes, nous n'en sommes heureusement plus aux hospices où les anciens venaient passer le soir de leur vie dans les salles communes il y a vingt ou trente ans. Mais nous n'en devons pas moins regretter que, même avant les lois de décentralisation, l'essentiel de l'effort de la nation envers les personnes âgées ait été supporté par les collectivités territoriales, à partir du produit de la fiscalité locale, principalement sur les budgets d'aide sociale, l'État faisant toujours preuve d'une grande carence dans ce domaine.

Il est d'ailleurs à cet égard tout à fait symptomatique que l'allocation compensatrice pour tierce personne, qui est devenue si importante pour nos aînés dépendants, ne soit en fait qu'une extension jurisprudentielle d'une mesure initialement créée pour les personnes handicapées.

Personne, je crois, ne le contestera : les moyens publics consacrés à la recherche en gérontologie et à la prévention de la dépendance sont insignifiants dans notre pays. Or, les grandes maladies qui touchent aujourd'hui le

quatrième âge ne laissent pas d'inquiéter, d'autant que des incertitudes demeurent quant au nombre des personnes qu'elles toucheront. Or, c'est précisément de cela qu'il convient de parler.

Dans le même ordre d'idées, nous souhaitons un véritable plan d'investissements destiné à répondre aux besoins des personnes âgées et de leurs familles en matière de structures d'accueil et de places en établissement d'hébergement, car ces dernières font aujourd'hui cruellement défaut. On sait que des maisons d'accueil pour personnes âgées, les MAPA, doivent impérativement être construites.

Nous sommes en effet tous et toutes régulièrement interpellés sur ces questions dans nos départements par des familles qui doivent effectuer un véritable parcours du combattant pour trouver à leur parent une place dans des établissements qui sont parfois situés à plusieurs dizaines de kilomètres de leur domicile ou du lieu où leur aïeul a toujours vécu.

Nous n'opposons pas les efforts qu'il faut consentir pour le maintien à domicile à ceux, tout aussi nécessaires, relatifs au développement des structures et des établissements d'accueil pour faire face aux enjeux démographiques de l'avenir. Mais nous considérons que les personnes âgées et leurs familles doivent disposer d'un véritable choix dans ce domaine.

Aussi, nous proposons d'encourager la construction d'établissements à but non lucratif, l'accès à des prêts à taux zéro et la diminution du taux de TVA de 20,6 p. 100 à 5 p. 100. Nous estimons en effet que, dans la situation actuelle de relative pénurie, il n'est pas très moral que l'État fasse du bénéfice sur de telles réalisations.

Ces dispositions auraient l'indéniable avantage de diminuer le volume des remboursements ou des taux d'emprunts de ce type d'établissements d'accueil, ce qui se traduirait inévitablement par une réduction des coûts d'hébergement, qui sont aujourd'hui, pour certains, prohibitifs, trop élevés au regard des revenus des personnes âgées comme de leurs familles.

La dépendance devrait être plus et mieux prise en charge par la sécurité sociale. Cette dernière, en raison des difficultés qui lui sont faites depuis trop longtemps, s'est beaucoup trop désengagée financièrement.

A ce sujet, je rappelle simplement pour mémoire les lois votées, en 1978 sous le double parrainage de MM. Barre et Giscard d'Estaing et, en 1986, sous l'action conjuguée de MM. Chirac, Balladur et Séguin, la suppression des remboursements à 100 p. 100 dont bénéficiaient tout particulièrement les personnes âgées dépendantes au titre de ce qu'on appelait à l'époque la 26<sup>e</sup> maladie.

Le coût des mesures que nous proposons pourrait être compensé par une contribution sociale sur les revenus parasites de la finance ou par une augmentation de l'impôt de solidarité sur la fortune dont il faut bien dire qu'ils sont tout de même très épargnés par notre fiscalité.

Nul ne conteste aujourd'hui que le système actuel de prise en charge de la dépendance des personnes âgées est un système hybride qui a atteint ses limites et qui, de ce simple fait, ne peut pas répondre aux exigences démographiques des prochaines années.

Les organisations syndicales, les associations de retraités, le mouvement mutualiste, qui ont vu venir la situation actuelle de très loin, réclament depuis plus de dix ans - et nous les soutenons - la création d'une véritable prestation d'autonomie qui regroupe les diverses prestations, aides et allocations diverses et qui permette la coordination des différents intervenants.

A la quasi-unanimité, ils demandent que ce rôle soit dévolu à la sécurité sociale, qui en possède les capacités techniques, juridiques et en personnel et qui prend tout de même en charge actuellement 65 p. 100 des quelque 30 milliards de francs de dépenses consacrés chaque année, dans notre pays, à faire face à l'ensemble des problèmes de dépendance.

Les caisses régionales d'assurance maladie, qui gèrent déjà le Fonds national de solidarité, sont tout à fait capables d'assurer la gestion et le service de la nouvelle prestation.

Une pareille solution qui, de plus, est souhaitée par les caisses nationales de sécurité sociale elles-mêmes, aurait l'avantage de favoriser des populations concernées, sur tout le territoire.

Pourquoi, monsieur le ministre, mes chers collègues, ne pas avoir la sagesse de les entendre et de leur donner satisfaction ?

Pourquoi ne pas le faire, si ce n'est par volonté de poursuivre dans la voie d'un certain rationnement des dépenses de santé, dans la voie de la fiscalisation progressive des modes de financement d'une sécurité sociale qui serait rabougrie, sans ambition et sans moyens et qui ne garantirait plus qu'une couverture minimale des risques de la vie.

Avec le texte que vous nous soumettez, vous préférez donc confiner la nouvelle prestation dans le caractère subsidiaire et aléatoire de l'aide sociale essentiellement financée par l'impôt, au lieu de l'inscrire dans le cadre des droits reconnus pour le présent et pour l'avenir et financés par prélèvement sur les richesses produites.

**M. Charles Metzinger.** Il vaudrait mieux !

**M. Guy Fischer.** En choisissant une telle solution, vous introduisez le risque de léser les personnes âgées qui connaîtront des problèmes de dépendance dans le futur par rapport à celles qui bénéficient du régime actuel fondé sur l'allocation compensatrice pour tierce personne.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Très bien !

**M. Guy Fischer.** Aujourd'hui, ne peut-on pas se poser la question de savoir si cette nouvelle prestation sera inférieure, voire nettement inférieure, par principe, à l'allocation compensatrice pour tierce personne ?

J'en veux pour preuve les articles 38 et 39 du présent projet de loi qui permettent le maintien de cette allocation aux personnes qui en bénéficient actuellement au cas où l'application de la nouvelle prestation se révélerait être moins avantageuse.

Contrairement aux prestations de la sécurité sociale et à l'actuelle ACTP, la nouvelle prestation serait susceptible de recours sur succession. Pour nous, cela n'est pas acceptable.

Le patrimoine des bénéficiaires et de leurs familles sera donc grevé deux fois : d'abord, pendant toute la durée de leur vie, au cours de laquelle ils paieront leurs impôts locaux et la CSG, qui, de toute évidence servira, pour sa part, à alimenter le fonds de solidarité vieillesse ; ensuite, après le décès de la personne âgée, quand le patrimoine sera amputé de sa partie récupérable. Mais je reviendrai sur le mode de financement.

Avec un maximum de 4 340 francs par mois, à condition que les ressources totales de la personne concernée, prestation d'autonomie comprise, ne dépasse pas mensuellement un plafond de 13 400 francs brut pour 9 250 francs nets bon nombre de contribuables moyens seront écartés du bénéfice de la nouvelle prestation alors qu'ils auront pourtant participé à son

financement par l'impôt, comme le dénonce justement la Confédération générale des cadres dans un courrier qu'elle vient de nous adresser.

Le nouveau dispositif, qui prévoit de nombreuses clauses restrictives, incitera les bénéficiaires et leurs familles à retarder au maximum la demande de prestation qui, selon un rapport du CREDOC, le Centre de recherches pour l'étude et l'observation des conditions de vie, sera de toute façon très insuffisante pour maintenir à domicile les personnes très dépendantes.

De plus, il ne s'appliquera qu'ultérieurement aux établissements d'hébergement qui rencontrent d'extrêmes difficultés alors même que c'est là qu'il y a urgence.

Un autre aspect de ce texte nous inquiète : la qualité des services rendus aux personnes âgées dépendantes par le biais de cette prestation d'autonomie, qui, comme en atteste l'avis du comité économique et social, risque de se traduire largement par le recours à des salariés précaires, très peu qualifiés, recrutés sans nécessité d'agrément individuel, sous forme de contrats emploi-solidarité, et souvent rémunérés au moyen de chèques-services particuliers.

Il s'agirait, en somme, d'emplois de proximité, mais qui ne seraient pas accompagnés d'une véritable expérience professionnelle et d'une durée dans le temps.

Enfin, pour terminer, j'aborderai les questions spécifiques au financement de la prestation d'autonomie.

Ce financement est à l'heure actuelle tellement aléatoire et susceptible de mettre en péril les finances locales que nos commissions ont jugé préférable de ne faire de ce texte qu'un dispositif provisoire dit « de basculement » d'un mauvais système à un autre.

Vouloir faire des départements les maîtres d'œuvre de l'action en faveur des personnes âgées dépendantes alors que, dans la plupart des cas, ils ne maîtrisent pas toujours les éléments dépendant souvent de l'Etat est un exercice périlleux.

On nous explique que les départements et les communes seront cofinanceurs de la nouvelle prestation avec le fonds de solidarité vieillesse alors que les finances de bon nombre d'entre eux sont asphyxiées par les transferts de charges de l'Etat autant que par l'accroissement des dépenses sociales qu'ils prennent en charge et par l'effondrement de leurs recettes. Leur capacité d'investissement et leur possibilité d'action sur l'emploi sont donc réduites de manière très notable.

Les prévisions démographiques et l'insuffisance de prévention étant ce qu'elles sont, tout laisse à penser que les dépenses liées à la nouvelle prestation peuvent s'accroître dans de très fortes proportions dans les quinze ou vingt prochaines années.

En termes de financement, nous manipulons donc, j'ose employer cette expression, une véritable bombe à retardement dont les principales victimes risquent d'être les collectivités territoriales et les retraités eux-mêmes.

Dans ces conditions, les pouvoirs publics auront à leur disposition trois variables pour l'ajustement de la prestation : l'établissement de critères d'attribution de plus en plus restrictifs, sa non-réévaluation et le recours à l'augmentation des impôts qui servent à son financement.

Nous sommes donc très loin des caractéristiques inhérentes à la création d'un véritable droit social garanti. En plus, on nous propose de légiférer à l'aveuglette, puisque la réforme tant attendue de la fiscalité directe locale est toujours différée - on nous l'annonce maintenant pour le début de l'année prochaine - et que

l'élargissement ainsi que l'augmentation du taux de la CSG, que, pour notre part, nous refusons, sont toujours officiels.

Pour justifier sa volonté d'élargir et d'augmenter le montant de la CSG, le Gouvernement semble en effet hésiter à expliquer aux Français qu'elle est dictée par la nécessité de financer la nouvelle « prestation dépendance » ou par la nécessité d'assurer l'amortissement de la dette cumulée de la sécurité sociale.

Il tente d'enfermer toute solution à ces deux importants problèmes dans cette inacceptable alternative.

Que l'on décide d'ôter la charge de la dette de la sécurité sociale au FSV pour l'imputer à un nouveau fonds qui serait financé par un nouvel accroissement du poids de la CSG ou bien que l'on décide de la lui conserver en lui faisant prendre en charge l'abondement des dépenses liées à la prestation dépendance financé par un accroissement identique de la CSG, les deux reviennent au même, à moins que de nouvelles propositions ne soient faites par le nouveau gouvernement.

Cela reviendra encore une fois, et de toute manière, à faire payer encore plus les salariés, qui sont les principaux contributeurs de la CSG.

Cela reviendra à leur faire supporter soit les conséquences des multiples exonérations de charges sociales patronales décidées depuis maintenant dix ans, soit le poids d'une prestation qui risque de s'avérer moins avantageuse que le système actuel pour les personnes âgées qui deviendront dépendantes dans les prochaines années.

De toute évidence, l'accentuation du poids de la CSG sur les ménages ne peut qu'accroître leurs difficultés actuelles et faire pression sur le pouvoir d'achat autant que sur l'activité économique.

En conclusion, faire supporter le poids financier de la nouvelle prestation aux seuls retraités ne serait pas davantage acceptable. Nous réaffirmons notre ferme opposition à la mise en place d'un nouveau système qui ne répondrait pas aux besoins des personnes âgées et qui les pousserait à assurer le risque de dépendance auprès des compagnies d'assurances.

La prestation d'autonomie est, à juste raison, très attendue par les personnes âgées autant que par leurs familles, car le système actuel implique trop d'inégalités et connaît trop de dysfonctionnements.

Il nous semble cependant que la véritable clé du problème réside dans un dispositif articulé autour d'une sécurité sociale dont on devrait réformer les modalités de financement par un élargissement des prélèvements aux revenus financiers.

Ne pas s'engager dans cette voie ne peut que contraindre à la gestion de la pénurie des moyens et à renoncer à prendre en compte l'ensemble de la demande sociale. *(Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain et citoyen, ainsi que sur les travées socialistes.)*

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

**M. André Vezinhet.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, quand, en 1990, le docteur Colvez avait publié l'analyse de données produites par les observatoires régionaux de la santé à propos des besoins d'aide pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie quotidienne chez les personnes âgées de plus de soixante-cinq ans, cela avait provoqué une vive et intense émotion.

Quatre groupes étaient distingués, à savoir celui des personnes confinées au lit représentant 2,5 p. 100, celui des personnes ayant besoin de l'aide d'un tiers pour des actes tels que toilette ou habillement représentant 3,1 p. 100, celui des personnes nécessitant l'aide d'un tiers pour l'accompagnement hors du domicile représentant 12,4 p. 100 et, enfin, celui des 82 p. 100 restants comprenant, outre les personnes autonomes, celles qui ont un besoin d'aide pour des activités qualifiées d'instrumentales telles que les courses, les repas et l'entretien des lieux de vie.

Ajoutons à cette étude les nombreuses statistiques de l'INSEE et de la DASS qui font apparaître que, entre 1990 et 2015, la population âgée de quatre-vingt-cinq ans et plus aura plus que doublé, passant de 875 000 à 1 900 000 en France métropolitaine.

On pourrait multiplier à l'infini les observations qui ont été faites pour caractériser ce phénomène de société. Ce que les parlementaires doivent aujourd'hui en déduire, c'est que rarement aura été mieux illustré le vieux principe selon lequel « nécessité fait loi ».

C'est la raison pour laquelle, même si les fondements sur lesquels elle repose appellent de nombreuses réserves de ma part, je salue en toute objectivité l'initiative prise de la création d'une prestation d'autonomie destinée aux personnes âgées dépendantes. Je le dis avec d'autant plus de sérénité que j'ai fait partie, avec Jean-Claude Boulard, Marie-Madeleine Dieulangard et bien d'autres, de ceux qui avaient demandé avec insistance aux socialistes, alors au pouvoir, que soit débattu ce problème au Parlement.

On sait ce qu'il en fut à l'automne 1992 d'une tentative de débat avortée pour cause de fin de session parlementaire.

Pour ma part, j'ai insisté à nouveau sans succès auprès de Mme Simone Veil et du gouvernement de M. Balladur pour la réouverture de ce débat.

Les déclarations faites avant-hier à la presse par M. Balladur, qui a avoué son hostilité à la mise en place d'une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, éclairent l'absence d'écoute que nous avons rencontrée alors, tant auprès de lui que de son gouvernement.

**M. Charles Metzinger.** Très bien !

**M. André Vezinhet.** Pourtant, aujourd'hui, la preuve est administrée de l'intérêt que suscite ce texte de loi. Il n'est que de se reporter aux très nombreuses auditions que les groupes politiques et la commission des affaires sociales ont accordées à ce sujet.

Le Conseil économique et social, les institutions de sécurité sociale et les institutions mutualistes, les organisations patronales et syndicales, les très nombreuses fédérations, unions et associations qui se consacrent aux personnes âgées dans le cadre du maintien à domicile et des différentes formes d'hébergement, les associations de retraités, l'Association des présidents de conseils généraux, l'Association des maires des villes de France, etc. nous ont fait part de leurs remarques et suggéré de possibles aménagements. Un certain nombre de points communs méritent d'être dégagés.

Le premier d'entre eux, qui fait presque figure de dénominateur commun, est le souhait exprimé que la prestation d'autonomie s'inscrive dans le champ des risques couverts par la sécurité sociale, ce que d'aucuns ont appelé « un cinquième risque dépendance lié à l'âge ».

Ce souhait est très largement assorti de la garantie qu'offrirait un tel mode de couverture quant au respect de la dignité de nos aînés et à l'affirmation d'une citoyenneté maintenue, même lorsque apparaissent les signes de la dépendance.

Est-ce à dire pour autant que la départementalisation de la mesure contenue dans le projet de loi s'oppose à la dignité de la personne âgée ? Bien entendu, nous ne le croyons pas. Mais, incontestablement, elle introduit de la disparité là où nous appelons de nos vœux l'unicité d'un traitement de protection sociale et non, comme c'est le cas, d'aide sociale.

Au-delà de l'effet positif, pour le président du conseil général, de l'affichage d'une mesure sociale nouvelle et, surtout, de son attribution revêtue de sa seule signature, il faudra aussi gérer les refus d'agrément et les recours qu'ils engendreront.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Mission accomplie !

**M. André Vezinhet.** Il faudra surtout, n'en doutons pas, voter d'importances sommes pour que la mesure suive les évolutions d'une demande sans cesse croissante, comme nous l'expliquions au début de notre intervention.

Qui peut imaginer, par exemple, que le département de l'Hérault, que j'ai l'honneur de représenter au sein de la Haute Assemblée, pourra faire face à la demande de sa propre population en même temps qu'à celle des très nombreuses personnes âgées venues y vivre leurs vieux jours sous les chauds rayons d'un soleil plus généreux qu'ailleurs ?

Qui peut imaginer que l'Hérault aura les mêmes moyens financiers que les Hauts-de-Seine, dont le budget équivaut à celui de la Grèce ?

Ainsi, la dépendance des personnes âgées sera traitée à partir de critères financiers différents selon que l'on « appartiendra » à un département riche ou pauvre.

Une prestation uniforme de protection et de sécurité sociale aurait permis de réduire, voire d'éviter, nombre de ces disparités.

A cet égard, le Gouvernement n'a manifestement pas bien saisi que le monde avait changé et qu'il convenait de se conformer à une nouvelle donne.

On pourra me rétorquer, je le sais, que le texte de loi prévu en 1992 par le gouvernement Bérégovoy s'inspirait aussi de l'aide sociale plutôt que d'une prestation de sécurité sociale. Cela est vrai, mais il est non moins vrai que seuls les imbéciles ne changent pas d'avis !

D'ailleurs, monsieur le ministre - et avec vous M. le Premier ministre - n'avez-vous pas, avec vos amis politiques, combattu avec la dernière énergie la contribution sociale généralisée au moment de sa mise en place ? Envisagez-vous aujourd'hui sa suppression ? Jureriez-vous de n'y point recourir pour pallier les difficultés de la sécurité sociale ?

Ce matin, on vous prête même dans la presse l'intention de mettre en place une CSG *bis* dénommée « contribution de résorption de la dette », ou quelque chose d'approchant.

**M. Jean Chérioux.** De la dette socialiste !

**M. André Vezinhet.** Il est vrai qu'on ne prête qu'aux riches !

Aussi, dans cette logique, je crois que l'on aurait pu faire un pas supplémentaire et assurer de manière plus satisfaisante la charge que représente la dépendance, qui peut atteindre chacun de nos concitoyens.

Pour conclure, je veux insister sur un autre point très largement évoqué au cours des nombreuses auditions. C'est celui du sort réservé aux personnes dépendantes qui ont fait le choix de souscrire un hébergement dans un des multiples établissements d'accueil pour personnes âgées.

Après avoir affirmé, dans son article 2, le principe d'une attribution de la prestation d'autonomie à ces personnes quand elles sont dépendantes, il est prévu, à l'article 40 du projet de loi, un différé de la mesure au 1<sup>er</sup> juillet 1997.

En premier lieu, la constitutionnalité de cette mesure reste à prouver puisqu'elle introduit deux régimes différents pour deux catégories d'une même population.

J'attire aussi l'attention de la Haute Assemblée sur l'effet désastreux qu'a cette disposition chez des personnes qui sont souvent les plus dépendantes avec, désormais, un âge moyen d'entrée dans les résidences foyers de quatre-vingt-trois ans.

Dois-je aussi vous indiquer que plus on avance en âge et plus le temps devient précieux ? Une année et demie de plus à attendre, cela peut paraître un siècle et donner le sentiment d'une discrimination et d'une injustice flagrante !

Je proposerai donc, lors de la discussion de l'article 40, un amendement de suppression, mais je souhaite que, d'ici là, le Gouvernement ait la sagesse de retirer cet article.

Bien évidemment, l'argument avancé d'une harmonisation préalable des différents forfaits d'hébergement selon le statut des établissements d'accueil n'en est pas un puisque cette harmonisation pourrait sans inconvénient intervenir postérieurement à la mise en place de la prestation d'autonomie.

En dernier lieu, nous souhaitons mettre en garde le Gouvernement sur le fait que l'harmonisation des forfaits d'accueil ne doit en aucun cas être le prétexte à une confusion entre la prestation d'autonomie et la couverture des risques sanitaires et médicaux liée à l'accueil en moyen et long séjour hospitalier ou encore en cure médicale dans un lieu d'hébergement disposant de lits médicalisés. Cela a été, du reste, fort bien rappelé par le rapporteur de la commission des affaires sociales, M. Vasselle.

La prestation d'autonomie ne saurait en aucune manière être attribuée en lieu et place d'autres prestations reconnues indispensables.

A ce sujet, le Gouvernement serait bien inspiré de se montrer très vigilant quant à l'attribution des lits de cure médicale et à leur financement dès lors que la commission régionale de l'organisation sanitaire et sociale les a reconnus indispensables car vous savez qu'elle n'est pas complaisante à cet égard !

En l'absence de financement permettant de doter les établissements en personnels de soins qualifiés, c'est le secteur libéral qui intervient dans ces établissements et les coûts en sont infiniment plus élevés. C'est aussi de cette manière que l'on contribue au déficit constaté de la sécurité sociale.

Dans les quarante-trois articles de ce projet de loi, bien d'autres incohérences méritent d'être soulignées. Nous entendions bien en débattre à la suite, comme c'est toujours la règle, de la discussion générale, c'est-à-dire au cours de la discussion des articles. Mais il en a été décidé tout autrement et il nous faudra, au mieux, attendre plus d'un mois pour ce faire ! Monsieur le ministre, vous me

permettez d'émettre les plus expresses réserves sur cette procédure qui, n'ayons pas peur des mots, s'apparente à une véritable manipulation du Parlement !

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Maturation !

**M. André Vezinhet.** Ne s'agit-il pas, en fait, de se dérober à la difficulté qu'avait fait naître la question préalable déposée par le groupe socialiste qui dénonçait l'absence de financement de la mesure ?

Le procédé est habile, qui consistera à noyer dans le lot des mesures mises en place pour combler le déficit de la sécurité sociale un financement adapté, mais aujourd'hui inexistant.

Nous dénonçons avec force cette pratique, qui déshonore ses auteurs. Que chacun, ici, prenne ses responsabilités. En tout cas, le débat relatif aux personnes âgées en situation de dépendance méritait mieux que cet ultime tour de passe-passe. *(Applaudissements sur les travées socialistes.)*

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Je demande la parole.

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

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Je comprends que M. Vezinhet exprime des souhaits, mais je ne peux pas laisser passer ses derniers mots sans lui répondre. Je ne suis pas du tout là pour faire des « tours de passe-passe » ; le voudrais-je, d'ailleurs, que me manquerait le savoir-faire !

Croyez-le bien, monsieur Vezinhet, j'écoute tous les orateurs avec la plus grande attention, et cette discussion me paraît très riche. Dans le fait que nous devons la reprendre un peu plus tard, je vois, moi, une chance : c'est le moyen d'approfondir la concertation entre le Gouvernement et le Parlement, en particulier avec le Sénat, qui a déjà beaucoup travaillé sur ce sujet.

C'est vrai, il y a des contraintes de temps mais, en l'occurrence, elles devraient favoriser l'échange entre nous et non le gêner. Il faut aussi voir le côté positif de cette situation. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du RPR.)*

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** Très bien !

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

**M. Georges Othily.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous sommes appelés à débattre aujourd'hui du projet de loi portant création de la prestation d'autonomie, texte très attendu par les familles de métropole et d'outre-mer, qui sont et seront encore longtemps le premier réseau d'aide à la personne âgée dépendante.

La dépendance relève tant du traitement de l'incapacité et de la compensation de charges que de l'évolution de notre société et des modes de vie.

Sur l'ensemble du territoire national, les situations de dépendance sont extrêmement diverses. C'est pourquoi je persiste à croire qu'une véritable politique de lutte contre la dépendance doit être globale et envisager la personne âgée dans son environnement familial et social.

En effet, il importe par-dessus tout de respecter le choix de vie des personnes en s'adaptant à toutes les situations. A cet égard, il me semble important de faciliter l'élaboration de projets adaptés aux désirs particuliers et répondant le plus précisément possible aux attentes des personnes âgées et de leurs familles.

La préservation de la cellule familiale me paraît, là encore, primordiale. Son association aux projets est à ce titre incontournable, sauf à prendre le risque de briser ou, au moins, de distendre les liens unissant les bénéficiaires de cette prestation à leur entourage.

Monsieur le ministre, comme l'ont souligné nos excellents rapporteurs, vous avez choisi de relever plusieurs défis : l'adaptation de nos institutions au vieillissement de notre population, la préservation de nos grands équilibres budgétaires et la sauvegarde des intérêts financiers des départements.

Ce texte traduit de façon satisfaisante la volonté du Gouvernement de répondre aux besoins d'une population importante, qui mérite notre respect et notre attention.

Il consacre un principe essentiel : le droit, pour toute personne âgée ayant perdu son autonomie de vie, de bénéficier d'une prestation de solidarité. Celle-ci, compte tenu du vieillissement de notre population, concernera de plus en plus de monde ; dans vingt ans, le nombre de personnes âgées de plus de quatre-vingt-cinq ans sera multiplié par 2,4 par rapport à aujourd'hui.

Sans doute, grâce au dispositif qui nous est proposé, sera-t-il possible de remédier aux carences inacceptables d'un système qui, depuis trop longtemps, dilue les efforts de partenaires, institutionnels ou associatifs, trop nombreux.

Les expériences menées depuis quelques années nous ont appris qu'il était possible non seulement de venir en aide aux personnes âgées, mais aussi de favoriser la création d'emplois de proximité.

Le projet de loi qui nous est soumis s'inscrit dans cette heureuse perspective.

Il vise à la création d'une prestation de solidarité nationale en nature, garantissant l'efficacité de l'aide. Les règles relatives à son attribution, à l'âge ou aux conditions de ressource ne me semblent pas devoir, pour le moment, retenir notre attention.

Je m'interrogerai cependant sur la capacité des bénéficiaires d'assumer les contraintes liées à leur statut d'employeur. Il y a certainement là matière à discussion.

Par ailleurs, l'ouverture du bénéfice de cette prestation aux étrangers me semble fort discutable. En effet, il y a lieu de respecter les principes de la République, qui attachent à la possession de la nationalité française des droits et des obligations. C'est la seule garantie qui nous est offerte d'assurer à tous la jouissance d'un droit le plus abouti possible.

Sur la mise en œuvre de ce dispositif, qui incombera aux départements, vous me permettrez de formuler quelques remarques.

Rappelons que cette prestation sera financée grâce aux sommes consacrées par les départements à la prise en charge des personnes âgées dépendantes, d'une part, et à un complément versé au titre de la solidarité nationale, d'autre part.

Il est clair que, s'il n'y a pas lieu de remettre en cause le choix du Gouvernement consistant à confier la gestion de la prestation à la collectivité départementale, il importe que soient précisées les modalités de compensation des frais de mise en œuvre et de gestion du dispositif.

En effet, quoique la population âgée reste relativement peu nombreuse en Guyane, la charge induite par l'application de la mesure est préoccupante.

L'Etat a prévu d'intervenir soit par le biais du fonds de solidarité vieillesse soit, éventuellement, par l'ouverture d'un concours au sein de la dotation globale de décentralisation, la DGD.

Il sera ultérieurement indispensable de déterminer les modalités d'indexation des dotations dans le temps afin, notamment, de ne reproduire les dysfonctionnements observés dans la gestion de l'allocation compensatrice pour tierce personne, l'ACTP. Celle-ci n'a été étendue aux départements d'outre-mer qu'en 1988, sans être intégrée dans le calcul initial de la DGD.

Le financement de l'ACTP avait fait l'objet d'un décret en date du 9 mai 1988. Celui-ci a assis le calcul de la compensation financière relative à l'ACTP sur le nombre des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés plutôt que sur la charge induite par l'ACTP.

Cette assiette a connu une évolution nettement moins importante que celle du nombre de bénéficiaires de l'ACTP. Il en est résulté un important déphasage entre l'évolution de la DGD et la hausse des dépenses relatives à l'ACTP.

C'est pourquoi, à mon sens, préalablement à la mise en œuvre de la nouvelle prestation, il conviendra d'ajuster les modalités de compensation de l'ACTP, afin d'éviter une dérive financière préjudiciable aux départements d'outre-mer. J'ai d'ailleurs déposé un amendement en ce sens.

En l'absence d'une compensation parfaite, les départements de la Guyane, de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion ne pourront assurer le financement de la prestation. Le surcoût, en l'espèce, est estimé, au 1<sup>er</sup> janvier 1996, à 3 millions de francs pour la seule Guyane.

Certes, dans un premier temps, la contribution du département sera modeste. Cependant, vous me permettrez de m'inquiéter de la progression attendue du coût de la prestation. Quoique le projet de loi établisse un dispositif garantissant un traitement des personnes âgées indépendamment des ressources du département, nous resterons vigilants.

Par ailleurs, l'apport du fonds de solidarité vieillesse pourrait minimiser les ressources affectées à la Caisse nationale d'allocation vieillesse.

Pour ce qui concerne, enfin, l'impératif de partenariat, il pourrait être réduit à sa plus simple expression, les organismes de sécurité sociale n'étant utilisés que comme de simples prestataires de services.

Pour conclure, je me contenterai d'énoncer deux réserves supplémentaires.

La première est liée au versement de la prestation en nature, qui, compte tenu de la réalité et de la solidité de la cellule familiale, conduira à faire un salarié d'un membre de la famille, ce qui donne la triste impression que l'on monnaie l'affection.

**M. Jacques Barrot**, ministre du travail et des affaires sociales. Mais non !

**M. Georges Othily**. Cet inconvénient aurait pu être évité avec une prestation fondée sur le modèle du congé parental d'éducation.

Ma seconde réserve concerne la prise en charge de dépenses d'équipement liées à la dépendance. Comment, en effet, rendre son autonomie à une personne âgée sans lui donner les moyens d'accéder à cette autonomie grâce à l'équipement qui lui est nécessaire ?

En espérant, monsieur le ministre que vous accueillerez favorablement mes suggestions, je voterai ce projet de loi. (Applaudissements sur les travées du RDSE et de l'Union centriste.)

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

**M. André Jourdain**. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, prendre en charge la dépendance des personnes âgées est aujourd'hui un enjeu majeur pour notre société.

En effet, notre système de protection sociale et les progrès de la science ont permis une nette amélioration de la santé ; l'allongement de la durée de vie en est une conséquence directe. Ainsi, le nombre de personnes âgées s'accroît rapidement mais, avec lui, le phénomène de la dépendance prend aussi de l'ampleur, car la science a ses limites et ne peut empêcher, à terme, la perte d'autonomie.

Cette perte d'autonomie est actuellement prise en charge par des mécanismes inadaptés, qui entraînent la dérive de l'allocation compensatrice pour tierce personne versée par les départements. Un texte devenait donc indispensable. Il était plus qu'urgent de créer une nouvelle prestation destinée à couvrir les soins des personnes âgées dépendantes pour les actes essentiels de la vie courante.

Ce texte a l'immense mérite de poser le problème de la dépendance dans sa spécificité et d'essayer de répondre ainsi aux contraintes humaines qu'elle engendre. Toutefois, s'il semble satisfaisant dans son architecture, il laisse subsister certaines ambiguïtés sur le fond.

En effet, la prestation d'autonomie relève-t-elle de la sécurité sociale ou bien de l'aide sociale des départements ? Et que recouvre-t-elle concrètement en termes de dépenses ?

S'il s'agit d'une prestation de sécurité sociale, cela signifie qu'elle doit être gérée par les caisses ; par conséquent, les départements et les communes ne doivent pas participer à son financement.

Mais cela signifie également, à mon avis, que nous aurons davantage de difficultés à en maîtriser le fonctionnement et le coût. N'oublions pas les déficits de différentes caisses. Et surtout, n'oublions pas l'explosion des dépenses dues au RMI.

Tous ces exemples montrent qu'une gestion qui fait abstraction d'une solide connaissance du terrain et des populations entraîne, *in fine*, les abus que nous constatons déjà pour d'autres types de dépenses.

Par ailleurs, les départements ont prouvé, à législation égale, qu'ils savaient maîtriser leurs dépenses tout en assumant des financements importants en matière d'investissement pour des établissements d'hébergement. Si leurs dépenses d'aide sociale enregistrent une croissance importante, c'est qu'ils subissent des contraintes imposées en ce qui concerne tant l'aide à l'enfance et aux handicapés que le RMI.

Ainsi, vous l'avez compris, je privilégie l'idée, pour une plus grande maîtrise, d'une prestation d'aide sociale gérée par les départements assortie, pour une plus grande efficacité, d'un complément financier de l'Etat. La majoration du montant de l'ACTP permettra à un nombre plus important de nos concitoyens de bénéficier de cette prestation ; je pense en particulier à ceux qui sont issus des classes moyennes.

Cependant, si je conçois la prestation autonomie comme relevant de l'aide sociale des départements, il reste à être plus précis quant aux frais qu'elle devra couvrir, s'agissant de la personne dépendante.

Dans le cas du maintien à domicile, les choses semblent claires, encore que nous ne sachions pas de quelle manière seront couverts certains actes d'hygiène. En revanche, la séparation entre frais d'hébergement et soins sanitaires est moins évidente dans le cas de

l'hébergement en établissement. Pour que cette prestation ne soit pas déviée de son objet, il faut donc absolument qu'une tarification sans contestation possible intervienne avant l'application de la prestation d'autonomie aux personnes hébergées en établissement.

Ces ambiguïtés étant partiellement levées grâce à l'excellent travail fourni par MM. les rapporteurs, en particulier par M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des affaires sociales, nous pourrions, par un texte plus clair, rejoindre une partie des réponses apportées par certains d'entre nous lors de la rédaction de propositions de loi antérieures sur ce sujet.

En effet, beaucoup de nos réflexions et propositions ont été reprises dans ce texte, qu'il s'agisse du pilotage par le conseil général, du plan départemental, de l'équipe médico-sociale, de l'établissement d'une grille d'autonomie, ou qu'il s'agisse, pour le maintien à domicile que nous voulons favoriser, de la prestation en nature, créatrice d'emplois.

Néanmoins, des différences importantes demeurent. En particulier, pour que la prestation d'autonomie s'apparente encore davantage à une prestation d'aide sociale des départements, il faut aller plus loin sur le rôle des acteurs locaux.

En premier lieu, le rôle des maires doit être précisé, en leur demandant leur avis, certes, mais aussi en instituant un passage obligé devant la commission d'admission en aide sociale ; ce passage permettrait d'ailleurs d'associer les organismes de sécurité sociale à l'examen de la demande.

En second lieu, il est nécessaire de responsabiliser les familles. Actuellement, on parle beaucoup de « fracture sociale ». Celle-ci ne découle-t-elle pas, partiellement du moins, de la « fracture familiale » ?

Or ce texte n'encourage pas la solidarité familiale. Certes, nombre d'arguments peuvent être opposés à l'obligation alimentaire, mais il y a pourtant un principe fondamental à respecter, celui de la solidarité envers ceux qui vous ont élevés.

La récupération sur succession, inscrite dans le texte, ne peut pas jouer le même rôle que l'obligation alimentaire. Chacun connaît les possibilités d'y échapper. En outre, il arrive souvent que des parents d'origine modeste aient beaucoup investi dans l'éducation de leurs enfants. Ils leur ont permis d'obtenir des positions avantageuses dans la société, mais, dans le même temps, ils n'ont pu se constituer un patrimoine conséquent, rendant tout recours sur succession sans effet.

**M. Jean Chérioux.** C'est très juste !

**M. André Jourdain.** Le maintien à domicile pose un autre problème, et chacun connaît de tels cas : la personne âgée dépendante est hébergée chez l'un de ses enfants ; celui-ci assume cette contrainte toute la journée et tous les jours de l'année, tandis que ses frères ou sœurs ne s'intéressent pas à la situation de leurs parents. Or rien dans le texte n'oblige ceux-ci à le faire. Doit-on encourager un tel comportement ?

Cependant, si la prestation d'autonomie doit être soumise, à mon sens, à l'obligation alimentaire, il faut accorder une aide aux aidants, aide qui est absente dans le présent projet de loi.

Tout d'abord, il faut fixer un plancher de ressources pour être soumis à cette obligation.

Ensuite, il faut tenir compte des sommes versées au titre de l'obligation alimentaire pour le recours sur succession.

Enfin, pour encourager et favoriser le maintien à domicile, il faut, d'une part, ne pas soumettre à l'obligation alimentaire le descendant qui héberge chez lui le ou les bénéficiaires de la prestation, car il assume déjà pleinement cette obligation et, d'autre part, exonérer de récupération sur succession la personne qui a hébergé le bénéficiaire de la prestation. Ce ne serait que justice à l'égard de celui des enfants qui s'est dévoué pour ses parents. (*Applaudissements sur les travées du RPR et de l'Union centriste.*)

Les dispositions que je propose vont dans le sens d'une solidarité effective entre les générations. En outre, à l'heure où les déficits sociaux sont de plus en plus importants, elles sont à l'opposé de ce qu'on pourrait appeler « l'octroi de prestations à guichet ouvert ». Je puis vous assurer qu'elles ont reçu un accueil particulièrement favorable de la part des maires de mon département.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai mis quelque passion pour parler d'un sujet qui me tient particulièrement à cœur, passion qui est justifiée par le fait que, en l'état, le texte qui nous est soumis, malgré des aspects très positifs, ne fait pas suffisamment appel à la participation, aux responsabilités des élus, de la famille, des voisins, des partenaires locaux. Avant de faire jouer la solidarité nationale, il faut rappeler certains devoirs de proximité.

**M. Jean Chérioux.** Très bien !

**M. André Jourdain.** J'espère que des amendements modifieront le projet de loi dans ce sens. Alors, en toute sérénité, je pourrai le voter. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées du RPR et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** Le Sénat va maintenant interrompre ses travaux ; il les reprendra à vingt et une heures trente.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures vingt, est reprise à vingt et une heures trente-cinq, sous la présidence de M. Paul Girod.*)

## PRÉSIDENCE DE M. PAUL GIROD

### vice-président

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

Nous poursuivons la discussion du projet de loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. de Raincourt.

**M. Henri de Raincourt.** Le Gouvernement auquel vous appartenez, monsieur le ministre, a décidé de proposer une solution au réel problème de la dépendance, dégageant ainsi une issue opportune pour les nombreux litiges résultant de la dérive de l'allocation compensatrice pour tierce personne. A mon tour, je vous en remercie et je vous en félicite. Vous respectez ainsi un engagement contracté par le Président de la République et il demeurera à l'honneur du Gouvernement d'avoir forcé le destin. Cette orientation a pu paraître précipitée puisque les équilibres fondamentaux de notre système de protection sociale sont menacés.

Par ailleurs, un débat engageant l'avenir de nos régimes sociaux se déroulera la semaine prochaine au Parlement.

Cette démarche trouve pourtant sa logique si on l'insère dans l'ensemble des mesures difficiles et néanmoins indispensables qui seront annoncées par M. le

Premier ministre. On en dessine déjà les contours et on constate que la prestation d'autonomie s'insère bien dans cette politique, traduisant ainsi sa cohérence.

Il est également loisible de s'interroger sur le fondement de cette nouvelle prestation qui repose sur l'assistance en ignorant totalement l'assurance, comme le rappelait cet après-midi M. le président de la commission des affaires sociales. L'assistance systématique de la naissance à la mort peut avoir un effet pervers qui conduit à l'assistanat, c'est-à-dire à une certaine forme de destruction de la personnalité.

Il faut bien constater que l'Etat-providence n'a pas permis, hélas !, d'éradiquer la pauvreté. Mais, à défaut de trouver le système idéal permettant d'aider efficacement ceux qui en ont besoin tout en étant plus léger pour ceux qui le financent, il faut se satisfaire du système actuel et tenter de l'améliorer. Nos compatriotes y sont par ailleurs extrêmement attachés. La création de la prestation d'autonomie doit s'insérer dans cet environnement.

Avant d'en venir au texte même, je souhaite le replacer dans son contexte familial et revenir, vous n'en serez pas surpris, sur l'ACTP.

Il est naturel que les parents se penchent avec effusion sur un enfant qui vient de naître et l'aident à accomplir les actes essentiels de la vie qu'il ne peut assumer seul.

Quand, sur l'autre versant de la montagne de la vie, les parents déclinent, il revient aux enfants, par un retour naturel des choses, de les aider à franchir ce passage difficile.

S'occuper de son enfant ou de ses parents constitue, pour moi, deux étapes d'un même comportement familial marqué par les liens du sang et du cœur. Aucune allocation, aucune prestation ne pourra jamais les remplacer.

Depuis des temps immémoriaux, il en allait ainsi : sans rien dire, sans rien demander, la famille assumait ce qu'il advenait à tel ou tel de ses membres. Très nombreux sont encore ceux qui agissent aujourd'hui de la sorte. Il convient de leur en rendre hommage.

Mais aujourd'hui notre société a évolué, les conditions de vie et de logement nécessitent de nouvelles réponses sans pour autant rompre le lien familial. Si la prestation d'autonomie s'inscrit dans cette perspective, ce que je crois, elle doit être considérée comme un concours utile de la collectivité et un progrès pour la dignité des hommes.

A la lumière de la mise en œuvre à titre expérimental de la prestation de dépendance dans l'Yonne et dans onze autres départements, je puis attester que le système peut fonctionner avec efficacité pour son bénéficiaire et avec une rigoureuse et juste gestion des deniers publics.

S'agissant de l'allocation compensatrice, imaginons le Persan de Montesquieu ou le Huron de Voltaire qui, après s'être extasiés, l'un et l'autre, devant les vertus de cette bonne loi permettant à toute personne victime d'un sort funeste de recevoir à vie une aide, en observeraient, trois siècles plus tard, les conséquences : un budget englouti par des demandes qui ne cessent de s'amplifier et des juristes soucieux d'appliquer jusqu'à l'absurde une législation qui n'était pas prévue à cet effet.

**M. Michel Mercier.** Très bien !

**M. Henri de Raincourt.** Notre Persan ou notre Huron, dans leur sagesse frappée au coin du bon sens, proposeraient aussitôt de supprimer ou de modifier cette bonne loi.

*Mutatis mutandis*, telle est l'histoire de la loi de 1975 relative aux handicapés, à coup sûr une loi généreuse et nécessaire. C'est elle, en effet, qui créa « l'allocation compensatrice ». Cette prestation spécifique versée actuellement par les départements devait financer les aides qu'exigeait l'état du handicapé et qu'apportait une tierce personne.

Restait une question dont personne à l'époque n'envisageait les conséquences : les personnes devenues handicapées du fait de leur âge devaient-elles être comprises dans le champ d'application de cette loi ? La réponse fut claire : « Pour ce qui est des handicapés âgés, leur situation, en tant qu'elle est spécifique, sera examinée dans le cadre des dispositions en préparation sur le troisième âge », affirmait M. Lenoir, secrétaire d'Etat aux affaires sociales, pendant la discussion du projet de loi au Sénat, le 14 avril 1975. Autrement dit, selon lui, le texte écartait les personnes âgées dépendantes, qui étaient alors, c'est vrai, peu nombreuses. Une loi à venir leur serait consacrée.

Ces propos étaient d'ailleurs confirmés beaucoup plus récemment par Mme Veil, alors ministre d'Etat, à l'Assemblée nationale, le 29 juin 1994 : « Je peux vous affirmer, déclarait-elle, que l'allocation compensatrice était conçue pour les handicapés et non pas pour les personnes devenues dépendantes avec l'âge ».

Or la loi ne vint pas. Il fallut attendre vingt ans. L'espérance de vie durant cette période s'est considérablement accrue, ce qui entraîne mécaniquement une augmentation du nombre des handicapés âgés. Mais comme rien ne les exclut de la loi de 1975, ils ont bénéficié de cette allocation et, aujourd'hui, plus des deux tiers d'entre eux sont âgés de plus de soixante ans. La loi a été ainsi clairement détournée de son objet.

La lecture du rapport de la Cour des comptes pour 1993 m'a conforté dans mon analyse. « Financièrement, peut-on lire, cette évolution conduit à un transfert dans le cadre du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales : le budget de la sécurité sociale en bénéficie aux dépens du budget des départements. Conséquence plus grave, le système de l'ACTP conduit dans la pratique à des distorsions de situation et, notamment, favorise les personnes âgées hébergées, ce qui va à l'encontre de ce qui avait motivé sa création, à savoir le maintien à domicile. La jurisprudence et la réglementation postérieure à la loi de 1975 ont en effet défini un cadre qui à la fois manque de cohérence et ne correspond plus aux buts initialement fixés par le législateur. Il apparaît ainsi non seulement que l'ACTP sert de complément de ressources mais également qu'elle peut servir de substitut au forfait soins. Aussi certains départements ont-ils été conduits à mettre en place diverses pratiques en contradiction avec la jurisprudence administrative - et pas avec la loi - « pour limiter les dérives de l'application de l'ACTP ».

C'est pourquoi j'ai mené, avec d'autres d'ailleurs, une double action sur le plan parlementaire, grâce au Sénat et à sa commission des affaires sociales en particulier.

L'article 39 de la loi du 30 juin 1975 a été ainsi complété : « Le service de l'ACTP peut être suspendu ou interrompu lorsqu'il est établi, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, que son bénéficiaire ne reçoit pas l'aide effective d'une tierce personne pour accomplir les actes essentiels de l'existence. »

Cet article de loi ne faisait pas la différence entre les personnes à domicile et les personnes hébergées en établissement. J'ai quelques raisons, comme d'autres, de

me souvenir que, dans le texte, nous avons délibérément omis de faire la distinction entre les deux. Donc, notre déception a surgi lors de la publication, un an plus tard, du décret d'application de ce texte, qui paraissait exclure du dispositif voté par le Parlement les personnes hébergées en établissement.

La réponse donnée à M. Didier Migaud, député, et publiée au *Journal officiel* du 2 mai 1995 confirme cette fâcheuse impression. Il y est dit entre autres : « Le président du conseil général est fondé à réclamer des justificatifs de salaires ou des justifications relatives au manque à gagner. Ces deux types de justificatifs ne sont pas exigés lorsque l'allocation compensatrice est accordée à un taux compris entre 40 p. 100 et 70 p. 100. »

Je pose la question clairement : la volonté du législateur, en l'espèce, a-t-elle été respectée ? Dans mon esprit, poser la question, c'est déjà y répondre. Je considère que ce n'est pas acceptable.

Sur le plan local, comme c'est le cas dans d'autres départements, j'ai cessé de verser l'allocation compensatrice aux personnes âgées accueillies en établissements habilités. J'ai défendu cette idée et ces principes avec force. Je me suis heurté aux juridictions et aux juges qui ignorent tout autant la démographie que la réalité du terrain, mais qui, enfermés dans l'interprétation ambiguë d'une loi en l'espèce dépassée, persistent à confondre personnes âgées dépendantes et handicapés adultes.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Très bien !

**M. Henri de Raincourt.** Le Conseil d'Etat a condamné le conseil général de l'Yonne, comme d'autres, à payer, condamnation assortie d'une astreinte de 500 francs par jour. L'arrêt du Conseil d'Etat est tellement intéressant qu'il a fait l'objet d'articles dans des publications spécialisées. J'en ai un sous les yeux qui consacre quatre pages rien que pour le jugement concernant le département de l'Yonne.

Permettez-moi d'en citer la conclusion : « Afin que cette procédure » - la condamnation du département de l'Yonne - « puisse produire ses effets, le Conseil d'Etat a opéré, guidé par le souci de permettre un règlement rapide et efficace du litige, une reconstruction qui, si elle emporte des conséquences pratiques conformes à une bonne administration de la justice, se révèle fort peu orthodoxe sur le plan juridique ».

On ne commente pas les décisions de justice, m'a-t-on dit. Je ne ferai donc aucun commentaire, mais je n'en pense pas moins ! (*Sourires.*)

**Mme Joëlle Dusseau.** Très bon !

**M. Henri de Raincourt.** Monsieur le ministre, nous allons peut-être sortir de l'ornière avec la mise en œuvre de la prestation d'autonomie. Nous y parviendrons d'autant mieux que la commission des affaires sociales - je tiens à le souligner à mon tour - en liaison étroite avec la commission des finances et la commission des lois, a accompli un travail que l'on peut, sans forcer le trait, qualifier de remarquable.

Je souhaite en féliciter tout particulièrement, d'abord son président, ensuite son rapporteur, notre collègue et ami Alain Vasselle, qui n'a pas craint de s'éloigner du texte initial afin de le rendre acceptable et d'éviter de nouveaux sujets de tension entre l'Etat et les conseils généraux, écartant ainsi ce qu'un grand quotidien du soir avait appelé « le piège de la prestation autonomie ».

Sur la plupart des points, je suis en complet accord avec les propositions de la commission ; sur quelques-uns, c'est un peu plus difficile.

Il s'agit d'une loi de basculement, dit, à raison, notre rapporteur. Mais pourquoi ce projet de loi introduit-il un nouveau concept dont la définition ne me paraît pas très claire ?

On crée donc une prestation de solidarité nationale ni tout à fait sociale ni tout à fait sanitaire. J'ai du mal pour ma part, ayant un esprit simple, à en comprendre le bien-fondé.

Certes, le travail de la commission a permis d'orienter la nouvelle prestation dans une direction clairement affirmée de prestation d'aide sociale. Je soutiens cette démarche, même si cette absence de choix entre le sanitaire et le social entraîne une certaine confusion, notamment lorsqu'il s'agit de son attribution à des personnes âgées hébergées dans un établissement. Nous y voilà !

En l'espèce, chacun le sait, je milite pour une logique qui n'est pas celle qui a été retenue dans le projet de loi. Il me paraissait en effet préférable de mettre en place un dispositif de prestation d'autonomie pour les seules personnes souhaitant rester à domicile.

Je mettais toutefois deux conditions à cette hypothèse.

La première condition était que les caisses de retraite continuent à financer l'aide ménagère pour les personnes âgées dont la perte d'autonomie justifie l'attribution d'un nombre d'heures d'aide à domicile inférieur ou égal à vingt ou trente heures par mois, le conseil général pouvant attribuer des heures complémentaires si l'état de la personne le justifiait. La rédaction de l'article 9 qui est proposée par la commission va dans ce sens.

La seconde condition était que l'Etat prenne entièrement en charge le financement de la dépendance en établissement, affectant les crédits qu'il envisageait de consacrer à la prestation à domicile à la médicalisation des établissements d'hébergement pour personnes âgées.

L'allocation compensatrice en établissement serait supprimée. Le département continuant en revanche à aider, par le biais de l'aide sociale, les personnes qui ne seraient pas en mesure de payer leurs frais d'hébergement. Une telle disposition est d'ailleurs tout à fait conforme à la logique et à la définition des sections de cure, telle qu'elle apparaît dans le décret du 22 novembre 1977.

Aux termes de ce décret, la section de cure médicale est destinée à l'hébergement et à la surveillance médicale que nécessite l'état des pensionnaires ayant perdu la capacité d'effectuer seuls les actes ordinaires de la vie ou atteints d'une affection somatique ou psychique stabilisée qui nécessite un traitement d'entretien et une surveillance médicale, ainsi que des soins paramédicaux.

La circulaire du 26 octobre 1978 ajouta par ailleurs que ces personnes âgées ne peuvent demeurer dans la section de cure médicale qu'aussi longtemps que leur état de santé le justifie et tant qu'il ne requiert pas l'entrée provisoire ou définitive dans un établissement régi par la loi du 31 décembre 1970 modifiée portant réforme hospitalière et en particulier dans les établissements, services ou unités de long séjour.

M. Lenoir, dont je parlais tout à l'heure, avait reconnu, lors des débats parlementaires précédant le vote de la loi du 30 juin 1975, qu'il y avait une grande similitude entre les actes ordinaires de la vie, c'est le décret de 1977, et les actes essentiels de la vie, c'est l'article 39 de la loi de 1975.

Cela n'empêcherait pas le département de rester garant de la cohérence du dispositif départemental de soutien aux personnes âgées. Par le biais du schéma gérontologique, il veillerait ce que soient proposées à toutes les personnes âgées des réponses de proximité.

Le président du conseil général serait par ailleurs chargé de l'agrément des services d'aide à domicile.

Grâce à son pouvoir d'autorisation de création et de tarification des établissements pour la partie hébergement, il veillerait à ce qu'il y ait complémentarité entre les services de soutien à domicile et les établissements et, en articulation étroite avec l'Etat et les organismes de sécurité sociale, participerait à la nécessaire adaptation des établissements à l'évolution de leur population.

Puisque la mise en place de la prestation d'autonomie va favoriser le maintien à domicile, cela signifie que les personnes entreront de plus en plus tard en établissement alors que leur état se sera notablement dégradé. Ainsi, nos établissements seront de moins en moins sociaux et de plus en plus sanitaires, changeant par là même de nature. Il convient donc de les adapter à ces besoins nouveaux.

Cette idée, que je défends depuis un certain temps, aurait sans doute pu permettre de résoudre le problème des 18 000 lits de sections de cure autorisés et non financés, ce qui représente 9 milliards de francs de dépenses.

**M. Roland Huguet.** C'est vrai, il fallait oser le dire !

**M. Henri de Raincourt.** Le projet de loi, dans sa logique, ne l'envisage pas et le problème demeurera posé sans doute pour une longue période ; pis encore, le versement de la prestation d'autonomie aux établissements et la prise en charge de l'hébergement y pourvoient au détriment des conseils généraux, entraînant *de facto* un nouveau transfert de charges non compensé.

C'est l'article 24 du projet de loi aux termes duquel « le bénéficiaire de la prestation d'autonomie en établissement dont les revenus, augmentés de ladite prestation et déduction faite éventuellement d'une somme minimale fixée par décret maintenue à la disposition de son conjoint demeurant au domicile, ne lui permettent pas d'acquitter la totalité des frais liés à la prise en charge de la dépendance, peut être admis, pour la part de ces frais non couverte, au bénéfice de l'aide sociale à l'hébergement ».

On ne peut être plus clair, et l'article additionnel après l'article 25 qui est proposé par la commission des affaires sociales répond, pour partie seulement, à ma préoccupation.

Voilà, monsieur le ministre, mes chers collègues, ce que je souhaitais vous dire, considérant que notre discussion est très importante parce qu'elle va générer un nouveau droit dont le fondement ne saurait être contesté, et je souhaite ardemment, croyez-le bien, qu'il en résulte une amélioration de la situation pour les personnes âgées.

Je ne puis dissimuler, en concluant mon propos, mes craintes quant à la pérennité du financement de cette prestation et mes regrets qu'on n'ait pas saisi cette opportunité pour redéfinir clairement et moderniser courageusement les textes et les structures afin de fonder, dans un système unique, les sections de cure médicale et la prestation d'autonomie. Cela m'apparaissait comme devant mieux répondre aux besoins de nos compatriotes concernés mais, mes chers collègues, je sais qu'on ne vit pas avec des regrets ! (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

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

**M. Claude Huriet.** S'il y a un point sur lequel l'unanimité peut se réaliser, monsieur le ministre, c'est bien, comme vous le soulignez dans l'exposé des motifs du projet de loi, la reconnaissance du fait que la « montée de la dépendance constitue, pour notre société, un défi majeur de solidarité auquel notre dispositif actuel de prise en charge ne peut répondre de manière satisfaisante ».

D'autres que moi ont procédé - ou vont le faire - à une analyse critique des propositions du Gouvernement portant sur la philosophie qui sous-tend ce projet, sur son organisation générale et sur son financement.

En deçà de ces considérations générales, comme élu « du terrain », sollicité pour résoudre des situations familiales douloureuses, et comme médecin, ayant pratiqué, certes voilà bien des années, en milieu rural et en milieu urbain, je suis naturellement amené à m'interroger sur les conditions pratiques dans lesquelles sera mise en œuvre, d'ici à quelques semaines, dit-on - quelle hâte, après tant d'années d'attente ! - la loi dont nous débattons aujourd'hui.

Les premiers concernés par cette mise en œuvre sont la personne âgée devenue « dépendante » et sa famille. Les premiers intervenants sont le médecin et l'équipe médico-sociale. Les acteurs principaux sont les personnes physiques ou les organismes intervenant à domicile.

Grâce aux moyens mis en place depuis des années en faveur du maintien à domicile des personnes âgées, on vieillit désormais « chez soi », surtout lorsqu'on est entouré de l'affection de ses proches.

Sauf accident de santé, imposant souvent alors l'hospitalisation, on ne « plonge » pas subitement dans la dépendance. Le vieillissement entraîne une perte progressive des capacités physiques et intellectuelles. Des facteurs très divers, affectifs ou saisonniers par exemple, vont entraîner des phases de déclin suivies d'améliorations. Progressivité, évolutivité, variabilité vont ainsi devoir entrer en ligne de compte pour définir les conditions d'attribution de la prestation et pour en adapter les modalités.

La famille, lorsqu'elle est à proximité, doit assumer une charge souvent lourde, devant laquelle, d'ailleurs, personne ne rechignait naguère, et pas seulement dans la société rurale !

Dans les temps actuels, il n'est pas anormal qu'un membre de la famille, hormis le conjoint, puisse recevoir un salaire, le chèque autonomie assurant la transparence.

Alors que le Gouvernement n'a pas retenu le financement de la nouvelle prestation par une cotisation assise, par exemple, sur le revenu des retraités, l'application de l'obligation alimentaire ne peut être aisément défendue, et le recours sur succession selon les modalités prévues par les amendements sénatoriaux n'appelle pas les mêmes réserves. Nous en débattons.

Le médecin de famille, qui est souvent encore le témoin des joies et des drames familiaux, qui connaît le dévouement des uns, l'égoïsme des autres et qui observe les dégradations liées au poids des ans, ne peut être exclu de la procédure d'attribution et du suivi de la prestation, en liaison avec les travailleurs sociaux du secteur. Sauf à mettre en doute sa compétence et la spécificité de son rôle, il doit nécessairement être consulté avant toute décision.

Lui seul est capable de suivre en temps réel l'évolution fluctuante de la perte de l'autonomie. Nous avons d'ailleurs déposé un amendement dans ce sens.

On doit souligner que, à moins d'en multiplier considérablement le nombre et les effectifs, les équipes médico-sociales auront fort à faire pour rendre un avis au cas par cas et pour exercer leur mission d'information, d'aide, de service et de contrôle de l'effectivité de l'aide. On doit d'ailleurs s'interroger sur la logique qui conduit à confier à une même instance des missions aussi diverses de décision et de contrôle.

L'objectif affiché par le Gouvernement de contribuer par la nouvelle prestation d'autonomie à la création d'emplois, pour ambitieux qu'il paraisse, ne doit pas conduire à privilégier le quantitatif au détriment du qualitatif.

Tout en évitant la tentation bien française d'un système hyper-réglémenté, des mesures doivent être prises afin d'éviter que la personne âgée utilise son chèque autonomie au profit du moins-disant.

Les organismes et associations d'aide aux personnes âgées agréés conformément à la loi doivent assumer actuellement des charges sociales et fiscales qui entraînent des tarifs horaires non compétitifs par rapport à ceux de personnes physiques qui n'offrent pas toujours, en l'absence de formation, des garanties de compétence minimales.

Tout en respectant le principe du libre choix de la personne âgée dépendante, les amendements de la commission des affaires sociales visent à remédier à ces disparités.

L'ensemble du dispositif est placé sous l'autorité du président du conseil général, qui aura toute latitude pour accorder ou refuser la prestation d'autonomie. On peut le comprendre, mais la mise en œuvre sur tout le territoire national d'une grille unique d'évaluation de la dépendance vise à assurer l'équité entre tous les bénéficiaires. Outre le fait que la grille AGGIR - autonomie gérontologique, groupe iso ressources - sera vraisemblablement utilisée, malgré ses imperfections reconnues, n'y a-t-il pas une certaine contradiction entre ces deux démarches ? Quoi qu'il en soit, l'Observatoire de la dépendance devra exercer sa vigilance !

Parmi les reproches que l'on adresse aux politiques, on leur fait souvent grief d'être loin des préoccupations des gens et de voter des lois inapplicables parce que trop compliquées, trop abstraites.

Une fois de plus, le Sénat aura contribué, par sa réflexion et ses propositions, à enrichir le texte du Gouvernement, qui répondra mieux ainsi aux attentes de nos concitoyens.

Telles sont, monsieur le ministre, les raisons pour lesquelles le groupe de l'Union centriste votera le texte du Gouvernement, amendé par la Haute Assemblée. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste.)*

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

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, étudier un texte dont l'objet est d'instituer une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes constitue, pour nombre de sénateurs, l'aboutissement d'un long et patient travail. Notre Haute Assemblée a pris part, depuis de nombreuses années, à ces débats, en choisissant parfois de faire l'impasse sur des projets gouvernementaux qui ne convenaient pas à sa majorité, mais en faisant la plupart du temps un important travail de réflexion.

L'enjeu n'est pas mince, en effet, puisqu'il s'agit ni plus ni moins d'éviter que la forte progression de l'espérance de vie, qui constitue un progrès formidable, ne dégénère en des drames individuels et collectifs faute d'une prise en charge satisfaisante de la dépendance.

Si l'espérance de vie a fortement crû ces dernières décennies, l'espérance d'une vie sans dépendance n'a pas évolué au même rythme. Nous connaissons tous les drames humains qu'entraînent la dépendance, les difficultés qu'éprouvent les familles touchées par ce problème et l'angoisse qui s'installe face à ce risque chez des personnes beaucoup plus jeunes.

La société tout entière attendait donc une mesure garantissant à tous les anciens le « bien-vieillir » à leur domicile ou en établissement.

Au-delà de la grande complexité de ce dossier et des choix de société qu'il recèle, tout le monde a buté et bute encore sur la question du financement. Je dis bien « bute encore » car, et nous aurons l'occasion d'y revenir, le projet de loi que le Gouvernement nous soumet ne comporte aucune garantie concernant ce financement, ni pour 1996 ni pour les moyen et long termes. Et les propos que vous venez de tenir à ce sujet, monsieur le ministre, ne sont pas de nature à nous rassurer tant, depuis le début de notre réflexion sur ce texte, la nébuleuse autour des moyens financiers a évolué et s'est épaissie.

Un tel texte nous paraissait devoir s'articuler autour de quatre enjeux essentiels.

Le premier est de répondre à l'échelle de la nation tout entière au fait que les troisième et quatrième âges connaissent une explosion démographique et qu'il convient de mettre en place les dispositifs sanitaires et sociaux nécessaires aux manifestations sociales et pathologiques liées au grand âge.

Le deuxième est de maîtriser l'explosion des charges pesant sur les collectivités territoriales au titre de l'allocation compensatrice pour tierce personne, aujourd'hui largement détournée de ses finalités originelles.

Le troisième est d'assurer des prestations de qualité garantes du « bien-vieillir » pour tous les anciens.

Enfin, le quatrième est de favoriser la création d'emplois par une solvabilisation de la demande.

Ce point nous tient particulièrement à cœur, puisque nous n'avons de cesse, depuis des mois, de réclamer que le Gouvernement en finisse avec le financement en pure perte du tonneau des Danaïdes des exonérations de charges et des primes à l'emploi accordées aux entreprises, pour consacrer enfin quelques milliards de francs à la réduction du temps de travail et à la solvabilisation de ce type d'emplois, que nous appelons des emplois « à haute valeur sociale ajoutée ».

Malheureusement, le Gouvernement n'a pas nécessairement fait de ces éléments le fondement de son approche. Nous avons plutôt l'impression qu'il cherche à se refaire une image, tant celle-ci est gravement altérée, il est vrai, par des attermolements, des revirements et des décisions injustes qui ont légitimement déçu et inquiété nos compatriotes.

Le moment est d'importance, car vous présentez aujourd'hui au pays, monsieur le ministre, la réalisation - partielle il est vrai - d'une promesse du candidat Chirac.

Ce texte offre deux autres avantages, qui sont de taille : il répond à une attente bien réelle, non seulement des personnes âgées et des intervenants auprès d'elles, mais aussi de l'ensemble de la population française ; par

ailleurs, il permet d'espérer la création de dizaines de milliers d'emplois qui, si l'on décode bien le contenu du projet de loi que vous nous présentez, sont de toute évidence destinés prioritairement à des femmes peu ou pas qualifiées.

Nous reviendrons peut-être un jour, monsieur le ministre, sur cet aspect de la question des emplois peu qualifiés pour un tel service.

Malheureusement, à vouloir légiférer à la hâte, le Gouvernement ne s'est pas donné le temps d'examiner les conditions d'un véritable choix politique, où la spécificité de la dépendance, au croisement du social et du médico-social, aurait été totalement intégrée.

Il est regrettable de voir un gouvernement se laisser enfermer dans des difficultés qui, en tout état de cause, devront bien être réglées, pour des raisons qui vont au-delà du financement de la prestation autonomie. Je veux naturellement parler des comptes de la sécurité sociale.

Il n'est pas concevable qu'une réflexion gouvernementale soit à ce point sclérosée par la terreur de devoir opter pour une approche qui pourrait accroître les charges de la protection sociale.

N'oublions pas que la fidélité aux conceptions héritées du Conseil national de la Résistance aurait pu nous conduire à inscrire le risque dépendance dans le champ de la sécurité sociale. Cette approche n'aurait peut-être pas été retenue, mais elle aurait mérité un examen rigoureux, et il est regrettable que tel n'ait pas été le cas.

Reste qu'en tout état de cause le texte que nous examinons pose un principe fondateur, celui du droit pour tous à une prestation d'autonomie garantissant à chacun de vieillir dans des conditions acceptables. Ce n'est pas rien, car cela nous engage collectivement pour l'avenir. Aucun recul ne sera plus tolérable, et ce droit pour tous a vocation à s'imposer à tous.

Cependant, le texte qui nous est soumis apparaît particulièrement mal élaboré, au point que la commission des affaires sociales de notre Haute Assemblée l'a très sensiblement amendé, pour le rendre plus cohérent.

En effet, le texte gouvernemental est caractérisé par un flou complet.

Flou parce qu'à vouloir légiférer trop rapidement le Gouvernement ne s'est pas donné la peine d'attendre la conclusion prochaine de la phase d'expérimentation menée dans douze départements de notre pays, expérimentation dont il aurait dû tirer des enseignements.

Flou parce que le Gouvernement a présenté un texte dont les éléments essentiels reposent sur le maquis du domaine réglementaire qui, par définition, échappe à la représentation nationale.

Flou, enfin, parce que le Gouvernement a choisi de ne pas choisir concernant le financement. Cela se traduit par le fait qu'en refusant d'opter clairement entre le champ de la sécurité sociale et celui de l'aide sociale le Gouvernement nous présente finalement un texte hybride - je ne suis pas la première à le dire - source d'inévitables effets pervers et de nombreuses inégalités, parce qu'il porte en germe une précarisation croissante de la situation des intervenants auprès des personnes âgées.

A vouloir privilégier la carte d'un contrat de gré à gré, dans l'esprit du chèque-service, le dispositif gouvernemental induit la multiplication de contrats de quelques heures pour des personnes dépourvues de formation au lieu de se donner les moyens d'assurer un service de qualité apporté par des personnes formées, correctement rémunérées et réellement encadrées.

Mes chers collègues, ce système renforce les bases d'une catégorie de salariés fortement précarisés, aux revenus faibles et erratiques. Concrètement, un aidant verra ses revenus conditionnés par l'état de santé de son employeur et, si ce dernier décède brutalement ou doit partir en structure hospitalière, ce qui se produira forcément très fréquemment, l'aidant se retrouvera du jour au lendemain sans aucune ressource. Est-ce acceptable? Est-ce tolérable? Je ne le crois pas. Nous vous présenterons des amendements pour y remédier.

Autre effet négatif relevant des mêmes causes, le fait de favoriser la logique du particulier employeur.

Comme c'est mal connaître la réalité du quotidien des personnes âgées, d'autant plus si elles sont dépendantes! Comment croire qu'elles adhéreront à un tel système qui, s'il est simplifié, demeure tout de même très complexe pour une personne âgée?

Je sais que M. le rapporteur partage nos inquiétudes et le groupe socialiste vous présentera, monsieur le ministre, mes chers collègues, un amendement visant à ne pas pénaliser, comme c'est le cas aujourd'hui, le recours à une association agréée œuvrant auprès des personnes âgées dépendantes.

Au-delà de ces éléments, nous sommes convaincus que ce texte va générer de multiples inégalités, intolérables au regard du devoir d'égalité entre tous les citoyens que doit conférer un texte législatif de cet ordre.

Il y aura ainsi inégalité de traitement entre les personnes demeurant à leur domicile et les personnes vivant dans des établissements. La disposition retardant de dix-huit mois le bénéfice de la prestation autonomie pour les personnes en établissement peut d'ailleurs présenter un aspect d'inconstitutionnalité du fait de son caractère discriminatoire relatif au lieu de vie.

Il y aura aussi inégalité entre les départements, même si la commission a cherché à la minorer par voie d'amendement. Cette inégalité nous semble d'autant plus grave que nous savons bien qu'aujourd'hui encore, au mépris de la loi, une vingtaine de départements ne versent pas l'allocation compensatrice pour tierce personne aux personnes âgées dépendantes vivant dans des établissements.

Nous proposerons également de corriger par voie d'amendement une autre inégalité, celle qui est introduite entre les dépendants légers et les dépendants lourds. Ces derniers ont besoin d'un contingent d'heures excédant très souvent les cinquante-deux heures mensuelles prévues par le texte. Le risque est réel que, pour eux, cette prestation s'assimile à un recul car ils peuvent aujourd'hui bénéficier de quatre-vingt-dix heures.

Ces remarques ne sont pas sans importance et illustrent le manque de préparation de ce texte.

Nous souhaitons exprimer cependant notre satisfaction et notre accord sur deux points.

D'une part, la prestation sera versée en nature. Cela évitera des phénomènes de thésaurisation et correspondra à une aide effective. Nous pensons cependant que le Gouvernement aurait peut-être pu mieux faire, car le recours à un système comparable à celui du chèque emploi-service ne nous paraît pas opportun, ni humainement, ni socialement.

D'autre part, la décision a été prise de ne pas rétablir l'obligation alimentaire. Je crois qu'il s'agit là d'un choix responsable qui évitera des difficultés souvent insurmontables dans les familles.

Il convient, en effet, d'appréhender avec réalisme les évolutions qu'a connues la cellule familiale : des parents dépendants, des enfants retraités, des petits-enfants obligés d'assumer la charge de leurs propres enfants de plus en plus longtemps. Ajoutez à cela l'éclatement des familles tant géographiquement que dans leur structure interne, et vous avez une idée de ce qu'est très souvent la réalité aujourd'hui.

Je ferai une observation tout de même : le frein psychologique important que peut provoquer, pour des retraités, la récupération sur les héritages, mêmes très modestes. N'y a-t-il pas à craindre un effet dissuasif ?

Une fois les constats effectués, reste l'avenir de cette prestation.

Je crois, à ce stade de mon propos, qu'il me faut poser la question sans doute la plus importante, celle à laquelle vous devrez répondre de façon claire, nette et précise, pour 1996 comme pour le long terme. Comment, monsieur le ministre, comptez-vous financer dans sa totalité cette mesure sans vous décharger de vos responsabilités sur des collectivités territoriales déjà exsangues ?

Peut-être m'expliquerez-vous qu'il convient d'attendre, au moins pour le long terme, le débat sur la protection sociale pour avoir la réponse. Mais, dans ces conditions, pourquoi vouloir nous engager dans un simulacre de débat législatif dès aujourd'hui ? Est-ce uniquement pour vous offrir le triste plaisir médiatique d'un simple effet d'annonce ?

**M. Jacques Barrot**, *ministre du travail et des affaires sociales*. Pour vous écouter !

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard**. Quoi qu'il en soit, on peut interpréter vos propos à la lumière des rumeurs émanant de la presse et imaginer que nous nous dirigeons vers la mise en œuvre d'une de ces fameuses « usines à gaz » technocratiques autour du fonds de solidarité vieillesse dont M. le Président de la République prétend pourtant avoir horreur.

En tout état de cause, il n'est pas sérieux de prétendre que les sommes nécessaires à la prestation d'autonomie sont disponibles aujourd'hui.

Le Gouvernement se devait d'engager un véritable débat national, de meilleure qualité que celui qui a récemment été mené sur la protection sociale. Nos compatriotes auraient alors réellement pu se faire une idée des options possibles concernant la nature et le montant de la prestation, ainsi que son mode de financement. Ce débat aurait aussi permis d'imaginer des mécanismes permettant, par exemple, la prise en compte des ressources des bénéficiaires tout en assurant l'universalité souhaitable de la prestation qui doit être un droit pour tous. Au lieu de cela, le Gouvernement porte sur les fonds baptismaux la prestation dépendance en se disant que demain sera un autre jour et qu'il sera alors bien temps de penser à son financement.

Si la mesure rencontre le succès escompté, mais non garanti au regard de la complexité de son mécanisme, le Gouvernement devra faire face à une montée en charge qui générera des dépenses colossales dont les collectivités territoriales devront assumer une lourde part. Je comprends à ce sujet l'inquiétude des présidents de conseils généraux exprimée lors de leur récent congrès. Légiférer sans budgéter des mesures particulièrement onéreuses nous semble totalement inacceptable.

En venant aujourd'hui devant le Sénat, le Gouvernement de M. Juppé vient chercher un chèque en blanc. Le groupe socialiste ne peut le lui offrir. Si un

texte instituant une prestation d'autonomie doit vraiment sortir de nos travaux, aujourd'hui, demain, après-demain... ou dans un mois, nous émettons le vœu qu'il tienne grandement compte de nos amendements et d'une partie de ceux de la commission des affaires sociales. Bien que conscient de la nécessité d'un tel texte, mais refusant de cautionner une mesure dont le financement semble pour le moins incertain, le groupe socialiste, déçu du contenu de ce projet de loi, comme la plupart des associations œuvrant auprès des personnes âgées, attendra avant de se déterminer que lui soit apportées des garanties sérieuses concernant toutes les réserves que je viens d'émettre. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

**Mme Joëlle Dusseau**. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous vivons une situation surréaliste : un projet de loi présenté par un ministre et défendu par un autre ; une discussion générale aujourd'hui et une discussion des articles renvoyée aux calendes grecques ; en réalité, un débat parlementaire sur une prestation dont nombre de personnes bien informées, comme on dit, affirment qu'elle sera reportée à 1998. (*M. le ministre fait un signe de dénégation.*)

Tout le monde le dit, monsieur le ministre, les médias, les bruits de couloir...

**M. Jacques Barrot**, *ministre du travail et des affaires sociales*. Ils se trompent !

**Mme Joëlle Dusseau**. Ils se trompent ? D'accord !

Pour reprendre la célèbre formule de Coluche, « on s'autorise à penser dans les milieux autorisés » que cette prestation pourrait être reportée.

Dès lors, ma première question est très simple : êtes-vous sûr, monsieur le ministre, qu'il est utile que nous soyons là ce soir, ou ne sommes-nous là que pour faire de la figuration, certes de qualité ?

**M. Henri de Raincourt**. C'est vrai ! (*Sourires.*)

**Mme Joëlle Dusseau**. Beaucoup de choses sont surréalistes dans ce projet de loi et d'autres questions se posent.

Intervenant après plusieurs de mes collègues, je serai très brève sur certains points qui ont déjà été développés.

Comme plusieurs orateurs l'ont dit, une expérimentation a été lancée sur l'initiative de notre commission, l'idée ayant été reprise par Mme Veil, expérimentation qui devait durer un an dans douze départements. Or, il ne s'est pas écoulé quatre ou cinq mois avant même qu'on en tire la conclusion... (*M. Henri de Raincourt proteste.*)

Cela a peut-être duré six mois dans votre département, mon cher collègue, mais c'est bien le maximum !

**M. Henri de Raincourt**. On continue !

**Mme Joëlle Dusseau**. Je vous félicite de poursuivre une expérimentation dont, visiblement, personne n'a vraiment essayé d'analyser les conclusions, puisque le projet de loi dont nous discutons est sorti, comme Minerve, tout armé sans que l'on ait tenu compte de ladite expérimentation.

Pour ma part, je ne vois qu'une seule explication à cela : il fallait impérativement, à toute allure, faire sortir du bonnet un projet de loi ficelé, applicable au 1<sup>er</sup> janvier 1996. Le seul problème, c'est que le projet de loi n'est pas ficelé et que la date du 1<sup>er</sup> janvier 1996 va sans doute poser problème !

S'agissant du financement de la prestation, je n'insisterai guère. Tout le monde sait qu'on légifère à crédit ! Ce n'est pas moi qui le dis, c'est M. Fourcade,

sinon en séance publique, du moins en commission, certes, mais tout le monde l'a entendu. Cette formule est suffisamment bonne pour qu'on la reprenne. C'est évident, monsieur le ministre, on légifère à crédit !

Pourquoi ? Je ne vois qu'une explication. A l'origine, ce sont les départements qui paient l'allocation compensatrice pour tierce personne. Tout naturellement, le Gouvernement a pensé que les départements, qui paient déjà, vont continuer à le faire.

Mais les départements savent ce que représente cette allocation compensatrice et sa croissance exponentielle...

**M. Henri de Raincourt.** Ah, la, la !

**Mme Joëlle Dusseau.** N'est-ce pas, cher collègue !

Les départements ont donc fait leurs calculs, prenant en compte le nombre de personnes âgées de plus de quatre-vingts ans. Actuellement, les deux tiers des personnes âgées de plus de quatre-vingt cinq ans sont dépendantes. Des projections démographiques ont été réalisées et les départements savent, comme nous tous, comme vous, monsieur le ministre, qu'on dénombrera 400 000 personnes en incapacité en l'an 2000 et 525 000 en 2020. En l'an 2000, deux millions de personnes seront en incapacité moyenne et, en 2020, 2,5 millions le seront.

Ce calcul, monsieur le ministre, tient compte du fait, vous l'avez à juste titre souligné, que la durée de vie moyenne sans incapacité s'allonge de plus en plus. En incluant cette donnée et en se référant aux trente dernières années, on arrive aux chiffres que je viens de citer.

Il se pose un problème de financement qui entraîne une levée de boucliers des départements. En conséquence, le Gouvernement est dans l'obligation de trouver des ressources pour financer cette prestation.

On cherche, et on trouve : le fonds de solidarité vieillesse, au nom prédestiné, prendra en charge le surcoût que représentera la prestation pour les départements. Malheureusement, ce fonds a déjà pour principale vocation d'apurer la dette de la sécurité sociale.

Puis, on refait les comptes : on s'aperçoit que, si ce fonds a un peu d'excédent cette année, l'an prochain, il n'en aura pas et, de toute façon il ne pourra pas payer.

A la vue de l'évolution probable, évidente, des chiffres, ne parlons pas non plus de « vitesse de croisière » ! Le week-end dernier, dans un grand quotidien du soir, on a vu « sortir du chapeau », comme le disait mon collègue, l'idée d'un fonds différent qui permettrait de rembourser la dette de la sécurité sociale, le fonds de solidarité vieillesse étant uniquement réservé au paiement de la prestation d'autonomie, mais réfléchissez !

Même si, en effet, l'on crée un fonds différent, 12 milliards de francs plus 12 milliards de francs ne donnent pas 12 milliards de francs, mais 24 milliards de francs. L'argent, il faudra bien le sortir de quelque part. Nous ne savons pas, à l'heure actuelle, d'où - pas pour après-demain ni pour dans dix ans, mais pour l'an prochain - il proviendra.

J'analyserai maintenant très rapidement cette prestation d'autonomie telle qu'elle nous est présentée.

On a évoqué le flou de ce texte ; il faut bien reconnaître qu'il constitue un fantastique pied-de-nez au juriste. Tout ou presque est renvoyé à des décrets ou circulaires : condition d'âge ? Décret ! Critère d'évaluation de la dépendance ? Circulaire ! Montant maximum de la prestation ? Décret ! Pourcentage du versement en

espèces ? Décret ! D'ailleurs, Mme Codaccioni avait annoncé qu'elle nous présenterait en même temps le projet de loi et les projets de décrets d'application.

Dans ces conditions, ma question est simple : les décrets Barrot sont-ils les décrets Codaccioni ?

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Ce sont les décrets de la loi que vous allez voter !

**Mme Joëlle Dusseau.** Bien ! Dont acte. Ce sont donc les décrets Codaccioni, ce sont les mêmes ?

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Ce sont les décrets de la loi que vous allez voter !

**Mme Joëlle Dusseau.** On nous a promis une loi, monsieur le ministre, assortie de décrets d'application, tant le texte est flou ; cette promesse nous a été faite en commission. Nous voulons donc connaître ces décrets.

Je ne parlerai pas du problème de la moyenne dépendance, qui n'est pas couvert, je crois, par ce projet de loi consacré essentiellement à la petite dépendance.

J'avais également prévu de vous faire part de mon inquiétude quant à la possibilité d'employer des personnes de sa propre famille. On a vu, encore aujourd'hui, comment l'ACTP était détournée à des fins de thésaurisation personnelle et familiale.

C'est pourquoi il me semble vraiment nécessaire de prévoir de manière systématique que les personnes qui seront employées par des personnes âgées ne pourront pas être des membres de la famille, sauf qualification particulière.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Bien sûr !

**Mme Joëlle Dusseau.** J'ajoute que je m'inquiète personnellement - je suis sûre que ce sentiment est partagé - d'un phénomène que nous connaissons et qui doit être suivi de plus près : l'augmentation de la maltraitance des personnes âgées, y compris en milieu familial. Dans un milieu souvent déjà conflictuel, auquel s'ajoute un problème d'argent, les risques de dérive sont évidents. Nous devons donc être particulièrement vigilants.

Je terminerai sur un point capital, les maisons de retraite, où sont placés la plupart des vieillards en grande dépendance. Depuis une dizaine d'années, elles ont été restructurées grâce à la participation de l'Etat et des départements, ainsi que, dans une moindre mesure, des régions. Elles ont été restructurées ou, plutôt, humanisées, tant les conditions de vie des grands vieillards étaient et sont encore quelquefois inhumaines.

Parmi les grands dépendants qui résident en maison de retraite, très nombreux sont ceux qui ont besoin de lits de cure médicale. Or, monsieur le ministre - cela ne fait que six à sept fois que vous l'entendez, mais je le redis, pour que vous compreniez bien qu'il s'agit d'une préoccupation forte de l'ensemble des sénateurs ! - depuis 1993, 18 000 lits de cure médicale ont été autorisés, 18 000 lits n'ont pas été financés !

Je vous dirai donc très simplement qu'il ne serait pas juste que, si elle est mise en place et quand elle le sera, la prestation d'autonomie, qui est en partie financée par les départements, permette aux établissements de financer des lits de cure médicale. Ce n'est pas aux départements de financer la sécurité sociale. Il n'est pas juste qu'aujourd'hui tant de personnes très âgées et dépendantes attendent le financement de lits de cure médicale, qui sont la seule réponse actuelle à leur dépendance.

Nous attendons tous que des solutions soient rapidement apportées à ce douloureux problème. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, du RPR, des Républicains et Indépendants et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Larché.

**M. Jacques Larché.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, tout d'abord nous ne pouvons que nous féliciter du travail remarquable accompli par les rapporteurs auxquels nous avons confié le soin d'examiner le projet de loi qui nous est soumis. Le texte qui résulte des examens par les commissions contient un certain nombre d'exigences et aboutit à une remise en ordre d'un projet de loi qui en avait bien besoin. Ces exigences devront être satisfaites pour que l'on puisse envisager une issue favorable à ce débat.

Dans les circonstances actuelles, ce texte correspond, nous a-t-on dit, à différentes occasions et en d'autres enceintes, à des attentes et à des promesses.

Nous savons d'expérience que toutes les promesses ne paraissent pas devoir être tenues. J'ai noté d'ailleurs avec une certaine surprise que M. le Premier ministre, au cours d'une intervention récente et parfaitement convaincante, considérait que la réforme dont nous débattons maintenant devait être, comme d'autres effectivement réalisées, mise au crédit du gouvernement sortant. Elle le sera, c'est bien évident, mais lorsque le Parlement l'aura votée, et pas avant.

Je n'insisterai pas sur les nombreux aspects secondaires du projet de loi sur lesquels des modifications ont été demandées à juste titre.

Les frais de fonctionnement extrêmement lourds que supposera l'octroi de l'allocation peuvent être approximativement chiffrés, pour la France entière, à 500 millions voire 600 millions de francs.

Qui en supportera la charge? Nous attendons bien évidemment une réponse parfaitement précise à cette question.

**M. Jean-Pierre Fourcade, président de la commission des affaires sociales.** Il y a un amendement!

**M. Jacques Larché.** Certes, mais nous verrons le sort qui lui sera réservé.

Les prévisions très incertaines du principe du financement au-delà de la troisième année nous interdisent, en l'état actuel des choses du moins, de nous engager sur ce point sans que des modalités plus précises, plus étudiées et plus élaborées aient été proposées par le Gouvernement.

Au-delà de ces détails, il reste deux aspects essentiels sur lesquels il est nécessaire d'attirer l'attention du Sénat: l'un est contingent; l'autre pose un problème de fond relatif à une certaine conception de la vie sociale, tout au moins à la conception du courant libéral auquel je m'honore d'appartenir.

Le problème contingent a trait au financement du système proposé. On a fixé au Gouvernement, très récemment - et fort heureusement - une toute première priorité: réduire les déficits globaux.

Comment y parvenir? En toute priorité, cette réduction doit être obtenue par la limitation des dépenses et non par la hausse des prélèvements obligatoires. Or, ce qui nous est proposé - sous des aspects relativement habiles, mais faciles à percer - a pour effet inéluctable d'accroître la dette de la sécurité sociale, à terme et même dans l'immédiat, ce qui rendra inévitable une hausse de la CSG afin de faire face au surplus de dette découlant du nouveau système.

Est-ce là une bonne solution? Je n'en sais rien! J'appelle simplement votre attention sur le fait que, depuis le mois de juin dernier, ce pays a supporté 80 milliards de francs d'impôts supplémentaires, et qu'un point de CSG représente 50 milliards de francs, soit 130 milliards de francs au total, ce qui représente pratiquement plus du tiers de l'impôt sur le revenu.

Au point où nous en sommes, c'est à cet aspect des choses que nous nous devons de réfléchir avant de prendre une décision. Cette prestation, nul n'en conteste le caractère humain; il n'en demeure pas moins qu'elle met en cause des volontés politiques récemment affirmées.

L'autre problème est un problème de fond. Nous savons bien que, désormais, la collectivité ne peut tout faire et nous ne cessons de le proclamer. Ceux qui nous ont fait confiance nous ont donné pour mission, entre autres, de cantonner l'Etat au domaine qui ne peut être assuré que par lui, par ses interventions et par les pouvoirs qui lui sont conférés.

Notre pays est dans la situation financière actuelle parce que nous avons laissé s'accumuler des interventions de toute nature qui ont abouti à ce que la collectivité en vienne à supporter un poids qui est manifestement devenu intolérable. Or, par le système qui nous est proposé on reconnaît - et ce n'est pas réjouissant - qu'après toute une vie de travail de nombreux hommes et femmes de ce pays n'ont pas de ressources personnelles suffisantes pour faire face à une éventuelle situation de dépendance.

Si nous acceptons de manière permanente ce qui nous est proposé, nous nous engagerons sur la voie d'une nouvelle prise en charge collective également permanente. Ne faut-il pas au contraire, après avoir décidé de faire face peut-être à une telle situation temporairement, s'engager dans la recherche d'un système d'assurance destiné à prévenir la situation de dépendance et qui pourrait être le cas échéant - ce sont des modalités à étudier et à approfondir - transformé en prestation de retraite complémentaire à laquelle l'assuré, sous des conditions d'âge et de temps de cotisation, aurait droit en tout état de cause.

Mes chers collègues, il ne s'agit de ne pas répondre à des besoins que nous connaissons de façon évidente. Nous y faisons face dans nos départements par un usage détourné de l'allocation compensatrice pour tierce personne, ce qui ne peut plus durer. Il ne faut pas pour autant nous engager dans la voie d'un RMI nouvelle manière. En admettant que le système doive être modifié, l'allocation proposée n'est acceptable que pour la période transitoire nécessaire à la mise en place du mécanisme d'assurance auquel je faisais allusion.

Encore une fois, il ne s'agit pas d'opérer une distinction entre ceux qui seraient généreux et ceux qui ne le seraient pas; il s'agit simplement de savoir de quelle manière nous exprimons, de la façon la plus claire et la plus nette, notre volonté de prendre en compte la situation d'ensemble du pays.

Notre devoir est de faire en sorte que des charges auxquelles il faudra bien faire face, quelle que soit l'intention généreuse qui aurait motivé leur adoption, ne viennent pas rendre encore plus difficile une situation dont nous connaissons le caractère extrêmement préoccupant. (*Applaudissements sur les travées des Républicains et Indépendants, du RPR, de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

**M. Michel Mercier.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Gouvernement nous invite à délibérer sur un projet de loi tendant à créer une prestation d'autonomie et nous pouvons légitimement nous interroger sur le bien-fondé de cet appel.

Après les propos tenus par mes collègues, je veux, au cours d'une brève intervention, insister sur la nécessité de légiférer mieux que par le passé.

Nous devons légiférer dans ce domaine pour une raison toute simple : le besoin existe et, comme l'ont dit nombre de nos collègues, notamment M. de Raincourt, la prise en charge de la dépendance est très mal organisée.

Cette prise en charge de la dépendance, que ce soit à domicile ou en établissement, a été organisée en se fondant sur des mécanismes qui n'ont pas été prévus à cet effet. Or il n'y a rien de pire, en tout cas pour des législateurs, que de laisser perdurer des situations dans lesquelles la loi est ouvertement bafouée ou, à tout le moins, détournée de son objet. Agir est, pour nous, législateurs, un devoir d'Etat.

Le dévoiement, c'est, vous l'aurez compris, celui de l'allocation compensatrice pour tierce personne. Cela a été rappelé ce soir, les personnes handicapées qui étaient initialement visées représentent aujourd'hui moins de la moitié - 40 p. 100 - des bénéficiaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne, alors que 60 p. 100 des bénéficiaires sont aujourd'hui des personnes âgées, qu'elles vivent chez elles ou qu'elles soient placées en établissement.

Pourquoi un tel dévoiement ? Tout d'abord parce que l'allocation compensatrice bénéficie, par rapport aux autres formes d'aide sociale, d'un régime favorable tout à fait particulier, raison pour laquelle elle est devenue, en quelque sorte, un complément de revenus. Naturellement, il est plus agréable de bénéficier d'un complément de revenus que d'une allocation soumise, en tant que telle, aux règles de l'aide sociale.

On peut regretter ce dévoiement comme on peut déplorer que les juridictions administratives, faute de textes à leur disposition, aient élaboré, à partir de cette loi, une sorte de droit prétorien qui a, certes, permis de régler un certain nombre de situations, mais cela au détriment des finances départementales.

Si cette création purement prétorienne peut faire l'objet d'une certaine condamnation de notre part, voire d'une condamnation certaine, il en est de même, et plus encore, des modalités de tarification des séjours en établissement.

Il ne faut en effet pas oublier que, si la dépendance est prise en charge par l'allocation compensatrice, elle l'est aussi, et peut-être plus encore, par l'aide sociale dans les établissements par le biais du système de tarification des prix de journée.

Plusieurs de nos collègues ont réclamé la création de lits de cure médicale ou de lits de long séjour. C'est fort bien, mais de telles créations, si elles ne s'accompagnent pas d'une révision des textes relatifs à la tarification, sont extrêmement dangereuses pour les finances départementales. En effet, on détermine un forfait, peut-être pas arbitrairement, mais en tout cas administrativement, et tout ce qui n'est pas pris en charge dans le cadre de ce forfait relève du prix de journée d'hébergement, c'est-à-dire, éventuellement, de l'aide sociale départementale.

Il y a donc dévoiement de l'ACTP, tarification pernicieuse des établissements et hétérogénéité des prestations. Les caisses de retraite prennent en charge

différemment la dépendance au domicile suivant le régime concerné. Il y a donc urgence à légiférer et à mettre de l'ordre dans un domaine qui en a besoin.

De plus, près de 10 milliards de francs sont déjà dépensés pour la prise en charge de cette dépendance, mais ils sont financés de la pire manière qui soit, par des impôts locaux qui sont fondamentalement inadaptés pour répondre aux besoins. La taxe d'habitation, l'impôt sur le foncier bâti ou la taxe professionnelle sont-ils les meilleurs instruments financiers pour financer la dépendance ? Probablement pas.

A la fois pour satisfaire un besoin réel et pour remédier à une situation qui, sur le plan du droit et de l'égalité, n'est vraiment pas satisfaisante, je crois qu'il y a, à l'évidence, nécessité de légiférer.

Monsieur le ministre, nous devons féliciter le Gouvernement de nous donner l'occasion de légiférer et de le faire après avoir ouvert largement la concertation avec le Conseil économique et social, avec les partenaires sociaux et avec les collectivités locales. Je rappelle que, depuis des lustres, les présidents de conseils généraux réclament la création d'une prestation d'autonomie.

S'il faut légiférer, des expériences récentes nous appellent aussi à le faire mieux que par le passé. Il me semble que l'exercice de la solidarité doit être encadré et qu'il ne faut ni remplacer ni tuer toutes les autres solidarités. Le texte répond assez largement à cette exigence d'encadrement puisque la prestation d'autonomie, telle qu'elle est prévue, est une prestation en nature. En effet, ne pas faire de cette prestation un complément de revenus est, à mon avis, essentiel.

Le Gouvernement a choisi de faire de cette prestation d'autonomie non pas une allocation de sécurité sociale, mais une allocation de solidarité nationale. Sur ce choix, qui est fondamental, nous sommes tout à fait d'accord.

Le texte que nous examinons a retenu le département non pas comme maître d'ouvrage, mais comme maître d'œuvre de cette prestation d'autonomie. Sur ce point, à mon sens, il ne s'agit pas, pour le département et pour le président du conseil général, de se livrer à un quelconque exercice solitaire du pouvoir ; cela n'aurait pas de sens.

Ce qui justifie le choix du département, de l'exécutif départemental pour assurer la gestion du mécanisme, c'est bien sûr la capacité qu'a le département, en tant que collectivité de proximité, de faire travailler ensemble tous les partenaires qui sont intéressés au fonctionnement de cette prestation d'autonomie.

A cet égard, l'amendement que proposera la commission des finances et qui organise un partenariat conventionnel me semble excellent. Nous ne voulons en aucun cas de cogestion ; nous avons vu ce que cela donnait avec le RMI. En revanche, nous sommes tout à fait favorables à un partenariat conventionnel.

Une prestation largement encadrée qui ne dérive pas comme celles que nous avons connues ces dernières années et un traitement égal pour les personnes âgées qui resteront à domicile comme pour celles qui devront entrer en établissement, sous la condition expresse d'une révision des modes de tarification des établissements, voilà qui nous semble aller dans le bon sens.

Mais, si cet exercice de la solidarité doit être encadré, la solidarité nationale ne doit pas faire disparaître toutes les autres solidarités, j'entends par là essentiellement la solidarité familiale.

Quoi que l'on dise ou que l'on pense, il faut toujours trouver un fondement, et j'ose le dire ici, un fondement moral à nos politiques sociales. Si nous ne voulons pas

susciter le rejet de toute action sociale, nous devons dire très clairement que la solidarité des collectivités locales comme la solidarité nationale ont un caractère subsidiaire. Elles doivent s'exercer lorsque la situation des individus le nécessite, mais, en aucun cas, elles ne doivent remplacer la solidarité de base, la solidarité familiale.

Je souhaite donc que l'on trouve au cours de la discussion le moyen d'assurer la permanence de cette solidarité familiale et, au risque de paraître quelque peu anachronique, il me semble que l'obligation alimentaire est encore le meilleur moyen d'y parvenir.

Je sais quelles sont les difficultés de sa mise en œuvre, mais je ne les crois pas psychologiquement pires ou plus graves que le recouvrement sur succession. Nous aurons à en délibérer. L'essentiel est de maintenir ces liens avec la famille.

Telles sont simplement les quelques observations que je souhaitais formuler au cours de cette discussion générale.

En conclusion, je remercie le rapporteur de la commission des affaires sociales et les rapporteurs pour avis de la commission des finances et de la commission des lois, ainsi que le président de chacune de ces commissions, de l'excellent travail qu'ils ont accompli, ainsi que de l'esprit d'ouverture et la capacité de consultation dont ils ont fait montre et qui augurent bien de l'avenir d'un texte dont on pouvait parfois critiquer la précipitation avec laquelle il avait été élaboré.

Monsieur le ministre, si vous montrez, dans la suite de l'examen de ce projet de loi, la même ouverture d'esprit que celle dont vous avez témoigné au cours de votre discours introductif, nous pourrions trouver un accord, bâtir un bon texte et mettre en place une nouvelle solidarité équilibrée et acceptée par tous. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste et du RPR.)*

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

**M. Roland Huguet.** Monsieur le ministre, si vous avez été confronté directement, notamment dans votre famille, au problème de la dépendance des personnes âgées, vous ne pouvez comme moi, au-delà de toute considération, qu'être totalement d'accord avec la nécessité d'agir en ce domaine.

A partir de là, s'il est vrai que, pour certains, seule la sécurité sociale est à même d'assurer l'égalité de tous face à un risque étant donné que, pour ce faire, elle sert des prestations indépendamment des revenus des individus ou de leur lieu de résidence, pour d'autres, en revanche, cette prestation nouvelle doit avoir sa propre logique et se démarquer des processus d'aide sociale, comme de la sécurité sociale, leur préférence allant à une loi servant de cadre de cohérence pour l'ensemble des intervenants et permettant des avancées plus significatives que la seule création d'une prestation.

Monsieur le ministre, tout peut encore évoluer. Ce texte, bien qu'incomplet, est l'amorce d'une réponse à un problème de société dont les départements subissent les conséquences du fait de la dérive de la loi d'orientation de 1975 en faveur des personnes handicapées. Cette situation, qui comportait une réponse inadaptée et incomplète, ne pouvait perdurer.

Déjà en 1992, on l'a rappelé, le gouvernement socialiste prévoyait, dans le projet de loi portant création d'un fonds de solidarité vieillesse venu en discussion à l'Assemblée nationale le 10 décembre, la création d'une allocation « autonomie et dépendance » visant à préserver un maximum d'autonomie et à prévenir la perte de celle-ci.

Monsieur le ministre, vous nous avez rappelé votre implication, à l'époque, dans le groupe d'études, et croyez bien que nous y sommes sensibles. Le texte de décembre 1992, il faut bien le reconnaître, n'a pas été examiné ici. Le Sénat s'honore donc de s'impliquer fortement maintenant.

On notait déjà, dans ce projet de loi d'alors, la présence d'un contrôle de l'effectivité et de l'utilisation de cette allocation versée selon les mêmes conditions de ressources à domicile, en établissement ou en famille d'accueil. A l'évidence, ces propositions étaient du même ordre que celles du texte dont nous débattons aujourd'hui et vraisemblablement plus précises dans leurs moyens d'application. Le financement de cette allocation - il faut le reconnaître - reposait déjà sur les sommes utilisées par les départements pour le versement de l'allocation compensatrice pour tierce personne, à concurrence de 9 milliards à 10 milliards de francs. Le Gouvernement d'alors prévoyait pour la part de l'Etat - M. Fourcade l'a rappelé tout à l'heure - une dotation annuelle de péréquation à hauteur de un milliard de francs au titre de la solidarité nationale.

Mes chers collègues, remarquons, trois années après, que nous sommes déjà bien loin de ces prévisions !

On prévoyait également, non pas de faire appel à l'obligation alimentaire, mais de procéder à une récupération de l'allocation sur les successions, récupération plafonnée afin de préserver les petits patrimoines.

Que celui qui occupe ce soir le fauteuil de la présidence me permette de dire à mon collègue et ami Paul Girod qu'il existe une nuance fondamentale entre le recours sur succession et l'obligation alimentaire. *(Sourires.)*

En effet, le recours sur succession concerne en fait des sommes qui ont été acquises par l'intéressé. Il est donc normal qu'on puisse utiliser ces sommes, de manière anticipée, pour son bien-être, même si, comme l'a fort bien expliqué le rapporteur, il convient de prévoir un plafond.

En revanche, l'obligation alimentaire pèse sur les ressources propres des enfants. Notre rapporteur l'a également très bien dit, ceux-ci, confrontés aux problèmes que nous connaissons, ne peuvent à la fois payer pour leurs propres enfants et pour leurs parents, acquitter leurs impôts, la CSG, etc.

Je demande donc qu'on réfléchisse vraiment sur cette question de l'obligation alimentaire. Je fais confiance à notre assemblée et je suis persuadé qu'elle saura dégager la meilleure des solutions.

J'ai écouté attentivement notre collègue M. Michel Mercier, qui disait à l'instant : « La solidarité de base, la solidarité familiale, doit s'exercer. » Mais, mon cher collègue, si elle s'exerçait totalement, nous ne serions pas là pour discuter le présent projet de loi ! Nous vivons en 1995 ! Il faut savoir tenir compte de l'évolution de notre société.

Monsieur le ministre, selon l'évaluation actuelle du Gouvernement, le coût de la prestation d'autonomie au terme de la période de montée en charge s'établirait à environ 20 milliards de francs.

Dans mon département, le Pas-de-Calais, nous versons actuellement l'allocation compensatrice à environ 2 500 personnes ; la prestation d'autonomie va concerner 5 000 personnes, soit le double. Le chiffre de 20 milliards de francs me paraît dès lors réaliste dans la situation actuelle. Mais c'est pour l'avenir que je suis inquiet !

En effet, il est probable que les dépenses envisagées se révèlent rapidement insuffisantes et que nous nous trouvons face à une bombe à retardement dont nous ne connaissons ni la puissance ni l'impact sur les dépenses sociales.

D'ailleurs, M. le président du Sénat, devant M. le Président de la République – j'étais présent – a estimé que ce coût atteindrait rapidement 30 à 40 milliards de francs. Nous avons même entendu dernièrement sur les ondes avancer le chiffre de 100 milliards de francs.

A l'évidence, il est extrêmement difficile de prévoir de façon certaine comment évoluera un fait aussi éminemment humain que le besoin lié au vieillissement et à la dépendance qu'il engendre

Il reste que les progrès de l'espérance de vie à plus de soixante ans représentent 70 p. 100 des gains de la durée de vie moyenne et, à eux seuls, les progrès enregistrés au-delà de soixante-quinze ans, près de 45 p. 100.

Quoi qu'il en soit, si le montant de la prestation – 4 300 francs par mois au maximum, correspondant à deux ou trois heures d'aide journalière – doit permettre, en général, le maintien d'une personne âgée à domicile, il est insuffisant en cas de grande dépendance.

Dans le dispositif allemand – comme moi, monsieur le ministre, vous êtes un grand Européen et je sais donc que vous m'autoriserez cette comparaison – l'allocation est largement supérieure à la prestation maximale prévue en France pour les cas les plus lourds.

Nos voisins d'outre-Rhin, après avoir, il est vrai, longtemps tergiversé – une vingtaine d'années, je crois – ont réussi à asseoir cette allocation sur une augmentation de leur PIB, tout simplement en supprimant un jour férié.

**M. Philippe Marini.** Exactement ! C'est un exemple !

**M. Roland Huguet.** Eh oui ! Il faut y réfléchir !

Reconnaissons que, à côté d'une telle mesure, le dispositif de financement que nous envisageons chez nous ressemble un peu à du « bricolage improvisé ». C'est d'ailleurs ce qui avait aussi conduit au blocage en 1992, je l'admets bien volontiers.

Malgré les précautions prises pour la mise en œuvre de ce dispositif, la probabilité de dépassement des crédits prévus est réelle. Le dispositif allemand d'assurance dépendance lui-même risque d'entraîner des difficultés financières à moyen terme. Alors, qu'en sera-t-il du nôtre ?

M. Fourcade le disait tout à l'heure fort justement : ne jouons pas les apprentis sorciers ! Nous serons attentifs aux propositions nouvelles ; M. Fourcade en a fait. J'espère qu'il sera suivi !

La question de la croissance plus ou moins rapide des coûts liés à la prise en charge de la dépendance doit être posée. L'expérience de la mise en place du RMI et de l'évolution des crédits qui y sont affectés nous oblige à être vigilants – notamment dans un département comme le Pas-de-Calais, particulièrement touché et engagé dans la prise en charge de l'aide sociale – pour éviter la pérennisation, voire l'aggravation de l'inégalité des efforts demandés aux départements.

En effet, dans l'état actuel du texte, plus un département compte de personnes âgées, plus les dépenses déjà engagées dans le versement de l'allocation compensatrice à domicile servant de référence sont fortes et moins l'Etat interviendra, sous une forme ou sous une autre.

Les départements les plus « vieillissants » verront leurs charges augmenter ; les plus engagés dans la mise en œuvre d'une politique d'accueil dans des établissements publics habilités à l'aide sociale, ou ceux qui « bénéficient » de l'héliotropisme, seront pénalisés par le système de quotité et de majoration prévu pour les personnes hébergées en établissement, sans oublier que ces mêmes personnes ne pourront prétendre à la prestation d'autonomie qu'à partir de juillet 1997, en admettant que cette loi entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1996. Quoi qu'il en soit, il est souhaitable que ce délai soit ramené à six mois. On pourrait à la rigueur envisager qu'il soit ramené à un an mais, en tout cas, il ne doit pas être repoussé au-delà de la date actuellement prévue.

J'ai constaté avec beaucoup de satisfaction que, pour tenter d'épargner des difficultés budgétaires aux départements et aux communes, nos commissions ont déposé des amendements.

Je voudrais, à ce propos, saluer le travail considérable qu'ont effectué les commissions, notamment les rapporteurs.

Monsieur le ministre, la reconnaissance de besoins spécifiques des personnes âgées dépendantes nous amène à affirmer la nécessité de travailler en partenariat avec les acteurs de terrain, afin de coordonner les moyens et les prestations, les principaux partenaires étant les régimes d'assurance maladie et les régimes de retraite.

La mise en place de conventions entre les organismes de protection sociale et les collectivités publiques paraît absolument nécessaire à l'organisation de ce partenariat. C'est également dans cette perspective que nous souhaitons – je pense ici notamment aux sénateurs socialistes qui sont aussi présidents de conseils généraux – la création d'un fonds de la dépendance associant les départements, l'assurance maladie, l'assurance vieillesse et, bien sûr, la CSG.

De même, il serait intéressant que la loi pose explicitement des principes propres à assurer la simplification, la coordination du dispositif, une gestion rationnelle des aides et la complémentarité des nombreux acteurs dans le champ de l'action sociale.

C'est selon le même objectif d'efficacité et de contrôle optimal de la bonne mise en place du dispositif que les élus départementaux, futurs gestionnaires de cette prestation, souhaitent être associés de très près à la préparation et à l'élaboration des textes réglementaires qui suivront le vote de la loi.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de clarifier ce que l'on entend par dépendance, en analysant, dans chaque cas, les causes et l'évolution attendue, en étudiant les risques objectifs de dégradation, les capacités de mobilisation des ressources de la personne et/ou de son entourage, afin de mieux cerner les coûts et les responsabilités de chacun, dans le cadre du partenariat envisagé.

Il serait dangereux de réduire l'analyse de la dépendance ou de l'autonomie à un constat des activités de la vie quotidienne effectuées ou non, comme le présuppose la grille nationale unique d'évaluation AGGIR, ou autonomie gérontologique-groupe iso-ressources.

La complexité du problème posé par la dépendance de la personne âgée fait apparaître la nécessité de donner aux personnels compétents impliqués dans l'équipe médico-sociale qui sera chargée d'apprécier le degré de perte d'autonomie et d'établir le plan d'aide spécifique à la personne demandant l'attribution de la prestation une

formation spécifique leur permettant de bien connaître les fragilités, les pathologies particulières liées au vieillissement et les infirmités durables qui en découlent.

Cette formation spécifique pourrait d'ailleurs être envisagée dans le cursus des étudiants en médecine comme dans des enseignements post-universitaires destinés aux médecins généralistes, les médecins traitants se trouvant confrontés systématiquement à ce type particulier de patients.

Dans le même ordre d'idée, il apparaît que la discipline gériatrique devient chaque jour plus indispensable et qu'elle doit être reconnue afin de mieux cerner les types de dépendance liés au vieillissement et de leur apporter la réponse la plus adaptée, soit en termes de soins médicalisés, soit en termes d'aide au quotidien.

Enfin, pour être efficaces, les équipes médico-sociales devraient être constituées de professionnels du secteur et comporter des représentants des personnels des services d'aide à domicile et infirmiers, proches des personnes sollicitant l'attribution de la prestation d'autonomie.

L'avis du médecin traitant devrait également être pris en compte dans la décision d'attribution et dans l'élaboration du type de prise en charge proposé à la personne âgée et à sa famille, la bonne connaissance de la personne âgée, de ses manques et de ses besoins réels étant le garant de l'efficacité de la réponse donnée.

Le principe de la prestation doit garantir à chaque personne âgée dépendante, à partir de soixante ans, quel que soit son lieu de vie et sans aucune possibilité de dérogation, notamment en raison de maladies invalidantes, la même possibilité d'avoir recours à la personne ou au service de son choix.

L'instauration d'une prestation en nature amène à réfléchir sur le type de service offert. Les services d'aide ménagère, de télésecrétariat, de portage de repas, de soins infirmiers à domicile sont différents d'un département à l'autre, d'un canton à l'autre. Il faudrait donc mettre en place un programme de développement des services de maintien à domicile des personnes âgées dépendantes afin de rétablir l'égalité des services offerts.

Le chèque-autonomie favorise le recours à l'emploi direct, d'où un risque de précarisation de l'emploi, de dérégulation du travail et, surtout, d'emploi de personnes non qualifiées.

Il est donc nécessaire d'introduire dans la loi une double exigence : de formation des personnels intervenant auprès des personnes âgées ; d'encadrement de ces mêmes personnels par des structures professionnelles garantissant la qualité et la continuité du service offert.

La commission des affaires sociales - je parle ici sous le contrôle de son président - a hésité sur la demande d'agrément et de formation, dont chacun reconnaissait pourtant l'absolue nécessité. L'argument principal développé pour refuser tant l'agrément que la formation des personnels consistait à dire qu'il fallait éviter de créer un nouveau corps semblable à celui des assistantes maternelles.

Monsieur le ministre, cet argument ne tient pas car, s'agissant des assistantes maternelles, l'employeur est le département, alors que les personnels qui aideront les personnes âgées dépendantes seront directement employés par les personnes âgées elles-mêmes.

Enfin, si l'on veut garantir aux personnes âgées un véritable choix, les associations de service doivent être exonérées des cotisations sociales patronales dès lors que leurs interventions intéressent des personnes âgées de plus de soixante ans.

Monsieur le ministre, nous aurons l'occasion de revenir sur tous ces points lors de l'examen des articles.

En conclusion, je tiens à dire que, si l'on veut être efficace - et je suis sceptique quant à l'entrée en vigueur de ce texte au 1<sup>er</sup> janvier 1996 - dans l'application de la prestation d'autonomie et avoir les moyens de procéder à l'évaluation de la pertinence du dispositif, il faut un texte clair, précis et très concret, mais il faut aussi considérer ces trois années comme devant permettre une expérimentation en vraie grandeur et ne prendre aucun engagement portant sur la période qui va au-delà de ces trois années.

En effet, il apparaît de façon certaine qu'après ces trois années le dispositif devra être complètement revu et remanié. *(Applaudissements sur les travées socialistes, ainsi que sur les travées de l'Union centriste et du RPR.)*

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

**M. Yvon Collin.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, depuis plusieurs années - trop d'années sans doute ! - projets de loi, propositions de loi et rapports se sont succédé en vue de créer une allocation dépendance pour les personnes âgées.

Aujourd'hui, les parlementaires sont enfin conduits à examiner un projet de loi sur ce sujet qui, s'il n'est pas parfait, a le mérite d'être inscrit à l'ordre du jour de la Haute Assemblée. D'ailleurs, monsieur le ministre, il s'en est fallu de peu pour qu'il ne le soit plus.

Il faut bien l'avouer, s'agissant de la création de ce que votre texte qualifie, monsieur le ministre, de « prestation d'autonomie », nous sommes peu ici à en contester le principe, d'autant plus que certains de nos voisins européens commencent à mettre en place une prestation spécifique d'aide aux personnes dépendantes.

Les nombreux orateurs qui m'ont précédé ont rappelé tour à tour que l'on dénombre aujourd'hui environ 700 000 personnes âgées dépendantes et que l'on pourrait s'orienter, en 2020, vers un chiffre supérieur à 1 million de personnes privées d'autonomie. Des facteurs à la fois démographiques et sociologiques devraient malheureusement accentuer ce phénomène. C'est pourquoi la prise en charge des personnes âgées dépendantes constitue un véritable problème de société.

L'isolement, la gêne, la perte de son indépendance physique peuvent guetter chacun d'entre nous. Le fait de ne plus pouvoir exercer seul, pour partie ou en totalité, les actes essentiels de la vie quotidienne constitue un risque réel, dont l'ampleur croissante justifie pleinement la mise en place d'une prestation légale.

C'est bien le choix que vous avez fait, monsieur le ministre, en légalisant le droit à la prestation d'autonomie. On ne peut que s'en féliciter, car la dignité de ces personnes s'en trouvera confortée.

En tant qu'élu local et président d'une importante maison de retraite, je suis régulièrement confronté à la détresse de personnes âgées en situation de dépendance. Je suis donc, bien sûr, favorable à l'inscription dans le droit du risque de dépendance.

Toutefois, sur le dispositif que vous avez choisi pour la mise en place de la prestation d'autonomie, j'émettrai quelques réserves, monsieur le ministre.

Tout d'abord, d'une façon générale, le projet de loi contient, me semble-t-il, beaucoup trop de renvois à des mesures réglementaires ultérieures. C'est assez gênant. Cela donne l'impression, en effet, soit d'un manque de courage, soit d'une réflexion insuffisamment menée. Cela laisse en tout cas un sentiment d'inachevé. Par exemple,

la condition d'âge, qui est l'une des caractéristiques essentielles du dispositif, n'est pas fixée dans ce texte. Un décret sera pris, me direz-vous !

Ensuite, vous avez fait le choix de différer l'attribution de la prestation d'autonomie pour les personnes âgées hébergées en établissement. Voilà plus de dix ans que l'on travaille sur la question d'une aide à la dépendance. Avant de légiférer, il aurait donc peut-être été préférable de se soucier du problème de la tarification de ces établissements.

Par ailleurs, au travers de ces mesures, vous espérez la création de plusieurs dizaines de milliers d'emplois. C'est en tous points une intention louable. Toutefois, le texte ne prévoit pas de garantie quant à la qualification des prestataires. Ne serait-il pas souhaitable, monsieur le ministre, de lier ces emplois à une formation particulière, afin d'éviter la précarité et la sous-qualification ?

Un autre point me préoccupe : la gestion de la prestation est confiée aux départements, qui pourront conclure des conventions avec les caisses de la sécurité sociale. On peut regretter que le projet de loi rende cette association facultative car, en raison de l'expérience des organismes de sécurité sociale et pour réduire les coûts de gestion afférents à la nouvelle prestation, l'établissement d'une convention me paraît devoir être obligatoire.

Pour terminer, monsieur le ministre, je formulerai quelques observations relatives à l'aspect financier de ce texte, qui inquiète beaucoup les parties concernées par le dispositif.

En vertu de la loi du 22 juillet 1983, le département est compétent en matière d'aide sociale. La place qui lui est accordée dans l'actuel projet de loi obéit donc à une logique méritée.

Outre la participation technique du conseil général dans le dispositif, sa participation financière est importante. Bien que l'Etat contribue au financement par le biais du fonds de solidarité vieillesse, le dispositif retenu par le Gouvernement présente un risque de dérapage évident pour les collectivités locales concernées.

Le calcul de la participation financière des départements à partir des dépenses de référence intégrant l'allocation compensatrice pour tierce personne, la réévaluation de ces dépenses, leur indexation sur la DGF compliquent le volet financier de la loi et ne garantissent pas la couverture totale des dépenses pour les départements. Or ces derniers, attachés à leurs prérogatives en matière d'aide sociale, y consacrent déjà une part très importante de leur budget et il leur serait difficile d'aller au-delà, vous le savez bien, monsieur le ministre.

Il aurait donc été préférable de clarifier dès aujourd'hui l'origine des ressources nouvelles qui permettront de financer la prestation autonomie,...

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Il n'est pas trop tard !

**M. Yvon Collin.** ... dont le nombre de bénéficiaires va croître inéluctablement.

D'une façon plus générale, une réforme fiscale et une réforme du financement de la protection sociale auraient dû logiquement précéder l'adoption d'un tel texte...

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Ce sera le cas !

**M. Yvon Collin.** ... qui engage tout de même l'Etat et les collectivités locales pour environ 20 milliards de francs.

Pour toutes ces raisons, et spécialement parce qu'à un enjeu aussi important que la dépendance des personnes âgées correspond un financement aussi périlleux qu'imprécis, permettez-moi de vous dire, mes chers collègues, que je suis très réservé sur ce texte et que mon vote dépendra des aménagements qui pourront être apportés au cours du débat. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'Union centriste, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur les travées socialistes.*)

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

**M. Philippe Marini.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la discussion de ce projet de loi nous remémore certains jalons passés qui illustrent le rôle particulièrement important que notre Haute assemblée a joué dans la mise au point d'un dispositif raisonnable en la matière.

Le rapporteur au fond et les rapporteurs pour avis ont rappelé l'historique des travaux du Sénat : proposition de loi de M. Lucien Neuwirth, rapportée par M. André Jourdain ; proposition de loi de la majorité de la commission des affaires sociales, à laquelle j'avais eu l'honneur d'être associé en 1994 ; question orale avec débat du 11 mai 1993 posée à Mme Simone Veil ; dispositions prises sur l'initiative de M. Fourcade, président de la commission des affaires sociales, qui permettent à douze départements d'expérimenter une prestation de dépendance.

Sur ce dossier important de société, notre assemblée a montré, me semble-t-il, qu'elle était particulièrement soucieuse de la réalité des choses, c'est-à-dire tout à la fois des besoins qui s'expriment sur le terrain et des contraintes budgétaires. Nous avons toujours essayé de raisonner en fonction des compromis nécessaires entre ces différentes données.

Je voudrais, très brièvement, articuler mon intervention autour de quatre points : ce texte vient-il au bon moment ? De quelle prestation s'agit-il ? En avons-nous les moyens ? Quelles sont les conditions d'une bonne réforme ?

Ce texte vient-il au bon moment ? A l'évidence, la réponse est positive : le temps des rapports a été suffisamment long ; l'allocation compensatrice est clairement dénaturée ; l'attente du corps social a été trop longtemps différée et nous avons là un vecteur non négligeable de créations d'emplois...

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Très bien !

**M. Philippe Marini.** ... puisque, en définitive, il s'agit bien aujourd'hui du critère selon lequel il faut juger toute nouvelle initiative de l'Etat.

Par conséquent, en dépit du contexte économique et financier, en dépit des évaluations diverses qui sont effectuées sur le poids, en année pleine, de cette nouvelle prestation, ce texte, monsieur le ministre, vient au bon moment.

Mais de quelle prestation s'agit-il ? Doit-elle être attribuée avec ou sans condition de ressources ? Cette question a été largement évoquée, voilà deux ans, au sein de la commission des affaires sociales. Il me souvient d'un exemple que citait M. Fourcade : il s'agissait, si je ne m'abuse, d'une personne de Saint-Cloud qui était atteinte par la maladie d'Alzheimer ; elle n'était pas très riche, mais elle se trouvait au-dessus de tous les plafonds de ressources, et ses conditions d'existence étaient ainsi devenues impossibles.

Certes, on conçoit bien les motivations qui conduisent à raisonner à partir du code de l'aide sociale et selon ses critères. Mais il ne faut pas oublier que des classes moyennes qui dépassent les plafonds de ressources sont souvent en porte-à-faux ; leur situation est très préoccupante.

La prestation doit-elle être versée en nature ou en espèces ? Si l'on raisonne en termes d'emplois, il est clair que la prestation en nature constitue la bonne solution.

La prestation doit-elle être limitée aux personnes âgées maintenues à domicile ou étendue à celles qui résident dans des structures collectives ? Nous avons eu le sentiment, monsieur le ministre, que le Gouvernement avait quelque peu hésité à cet égard et que plusieurs thèses étaient exprimées dans le projet de loi.

Incontestablement, l'aide au maintien à domicile est créatrice d'emplois ; la prestation dépendance expérimentale en est la démonstration. L'extension de la prestation aux structures collectives ne présente naturellement pas le même intérêt. En outre, il s'agit là de l'hospitalisation publique, dont les budgets globaux, le financement, peut-être le mode d'organisation, seront sans doute appelés à connaître des modifications importantes dans les mois ou les années à venir.

Faisons, comme il est proposé, de la réforme de la tarification un préalable nécessaire. Mais faut-il *a priori* poser le principe de cette symétrie ? C'est une question que je me permets de poser à cette tribune, en me demandant si tout le volet de la structure collective ne devra pas être repensé d'ici à quelque temps. Ne représente-t-il pas aujourd'hui une sorte de symétrie architecturale, avec de fausses fenêtres, qui, pour être nécessaire à l'architecte, peut néanmoins ne pas refléter une véritable fonctionnalité ?

Enfin, doit-on ou non instituer un recouvrement sur succession ? Doit-on ou non exclure la prestation d'autonomie de l'obligation alimentaire ? Je ne fais qu'évoquer ces points que de nombreux orateurs ont excellemment traités. C'est une question d'état d'esprit. Veut-on voir se développer l'assistantat ? Veut-on que cette nouvelle allocation souffre des mêmes dérives que le RMI ? Cette question mérite d'être posée. Il me paraît vraiment nécessaire de rechercher des facteurs de responsabilité individuelle.

En avons-nous les moyens ? A cet égard, j'ai été fort intéressé par la réflexion formulée à cette tribune par notre collègue M. Hugué, qui a évoqué le précédent allemand.

Dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, lorsqu'un problème collectif de cette importance se pose chez nos voisins d'outre-Rhin, ils en débattent pendant longtemps et recherchent un consensus. Chacun fait une partie du chemin. Les entreprises, les actifs, les inactifs, les *Länder*, l'Etat fédéral, tous accomplissent des efforts pour parvenir au meilleur compromis possible. De plus, les Allemands ont fait le sacrifice d'un jour férié, alors que si je ne me trompe, ils en avaient déjà sensiblement moins que nous.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Il n'y a qu'à déposer un amendement !

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** Bonne idée !

**M. Philippe Marini.** Monsieur le ministre, nous verrons lors de l'examen des articles mais je crains qu'il ne s'agisse d'un cavalier !

Toujours au même chapitre, permettez-moi de poser une question sur le mode de financement. Certes, il est tout à fait concevable de recourir à la CSG, qui est un impôt si efficace et à la limite si indolore...

**Mme Michelle Demessine.** Ça dépend pour qui !

**M. Philippe Marini.** ... compte tenu de son faible taux et de sa large assiette.

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Très bien !

**M. Philippe Marini.** Mais ne s'agit-il pas d'une certaine manière d'une solution de facilité ? Existe-t-il d'autres solutions ? Je l'ignore. Peut-être qu'entre la discussion générale et l'examen des articles ce débat pourra évoluer.

Et puis, il ne faut pas oublier qu'en 1996 notre pays connaîtra, malheureusement, le plus haut taux de prélèvements obligatoires de ces dernières années. Cet élément ne peut malheureusement pas être absent de nos esprits.

Qu'est-ce qu'une bonne réforme ? Celle que propose le Gouvernement comporte assurément des aspects très positifs et recueille dans l'ensemble notre assentiment, surtout après les excellentes analyses et les propositions qui émanent de nos commissions.

En conclusion, j'évoquerai cinq critères qui me semblent importants.

Le premier vise à ne pas accroître l'assistantat, donc à valoriser le rôle des bénévoles, à ne pas éliminer l'assurance du dispositif...

**Mme Michelle Demessine.** Bien sûr ! Il est surprenant qu'on n'en ait pas entendu parler !

**M. Philippe Marini.** Je savais que je vous ferais réagir ! Il tend également à faire prévaloir la solidarité familiale entre les générations...

**Mme Michelle Demessine.** On l'attendait !

**M. Philippe Marini.** ... par le biais d'une récupération sur la succession, voire d'une obligation alimentaire pour ceux qui peuvent y contribuer. En effet, de nombreux départements sont en mesure de définir des critères à partir du revenu net des enfants ou des petits-enfants, donc à partir de leurs charges, afin que ceux qui en ont les moyens puissent être solidaires envers leurs vieux parents ou leurs grands-parents.

**M. Alain Vasselle, rapporteur.** Ce n'est pas réaliste !

**M. Philippe Marini.** Cette disposition mérite d'être examinée. Certains présidents de conseils généraux qui ne sont pas plus inhumains que d'autres ont mis en place ce dispositif dans leur département et reconnaissent que l'idée n'est pas forcément absurde. Sur ce sujet, tout n'a pas encore été dit.

**Mme Michelle Demessine.** Bravo la solidarité !

**M. Philippe Marini.** Le deuxième critère vise à traiter de façon empirique le partage du financement entre l'Etat et les départements. C'est ce que fait le Gouvernement ; c'est ce que nous proposons voilà deux ans. Ce partage empirique implique une loi de basculement. Il s'agit d'un excellent concept puisque l'on part d'une réalité, à savoir les sommes versées par les départements.

On met en place une période expérimentale qui, naturellement, suppose une indexation équitable pour les deux partenaires. On compare les expériences mais on ne teste pas pour l'éternité.

Troisième critère, la réforme doit certes être généreuse, puisqu'il s'agit de répondre à un besoin social. Donner et retenir ne vaut ! Si l'on décide d'engager cette réforme, il

faut le faire sans réticence, mais sans renouveler les erreurs commises à l'occasion d'autres prestations. Je ne reviens pas sur certains débats qui, aujourd'hui, vont probablement conduire à modifier certaines modalités du revenu minimum d'insertion, tout en confortant, il le faut, son existence.

Quatrième critère, la réforme doit favoriser l'emploi. Pour ma part, je préférerais qu'elle soit consacrée de façon exclusive et beaucoup plus nette au maintien à domicile.

Cinquième critère – je terminerai sur ce point – le financement doit faire la part de la solidarité et de l'assurance. Je souhaite que les propos tenus tout à l'heure par M. le président de la commission des affaires sociales puissent être approfondis et qu'on s'interroge sur le minimum qui doit être accordé au titre de la solidarité, ainsi que sur le libre choix concernant la préparation de la fin de sa vie. Ce sujet peut, d'ailleurs, être également traité dans le cadre de l'épargne-retraite. Vous connaissez d'ailleurs bien cette question, monsieur le ministre, puisque vous avez déposé une remarquable proposition de loi sur ce sujet à l'Assemblée nationale.

L'assurance-dépendance et la capitalisation en matière d'épargne-retraite à titre surcomplémentaire peuvent être fiscalement et socialement liées. Elles peuvent aussi l'être au sein de l'entreprise. C'est une piste de recherche qu'il me semble utile d'explorer à nouveau.

Le hasard fait qu'un certain laps de temps s'écoulera entre la discussion générale de ce projet de loi et l'examen des articles. Je formule le vœu, monsieur le ministre, mes chers collègues, qu'il soit mis à profit pour achever la définition de cette réforme afin que nous puissions offrir très bientôt à nos anciens la prestation à laquelle ils ont droit dans des conditions qui correspondent à la situation économique et financière de notre pays et qui ne nous feront pas regretter plus tard d'avoir voté cette réforme. (*Applaudissements sur les travées du RPR, de l'Union centriste et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

**M. Jacques Mached.** Monsieur le ministre, je tiens à vous remercier d'avoir accepté la charge, ô combien difficile ! en cette période, de l'emploi et de la sécurité sociale des Françaises et des Français, charge qui vous a été confiée par M. le Premier ministre.

Ce soir, nous traitons de l'aide aux personnes âgées dépendantes. Permettez-moi de remercier Mme Codaccioni du long travail préalable que nous avons accompli avec elle. Nous avons déjà amélioré le texte, mais, comme vous l'avez confirmé tout à l'heure, monsieur le ministre, nous le poursuivons en parfaite continuité avec vous.

Rappelons, ce n'est d'ailleurs pas si loin, que le 8 juin 1994, sur proposition de Mme Simone Veil, alors ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, le Sénat avait tenté d'apporter une réponse aux dérives de l'allocation compensatrice pour tierce personne créée en 1975 ainsi qu'à l'absence de dépôt du projet de loi sur la dépendance lors de la session de printemps 1994. Le gouvernement de M. Balladur avait été en effet contraint de retirer ce projet en raison d'une situation économique particulièrement difficile.

Le Sénat avait donc adopté un article instituant à titre expérimental dans certains départements des dispositifs d'aide aux personnes âgées dépendantes, sur l'initiative du président de la commission des affaires sociales, M. Jean-Pierre Fourcade.

Je me pose ici une question : le contexte est-il plus facile aujourd'hui ? La réponse est bien sûr négative ! Cependant, le Gouvernement vient de faire de la loi sur la dépendance une de ses priorités. Comment ne pas approuver cette aide aux personnes dépendantes, dont le dispositif a été clarifié par nos rapporteurs spécialement, permettez-moi de le souligner, par M. Alain Vassel, rapporteur de la commission des affaires sociales, ainsi que par son président ?

Etant rapporteur du budget consacré aux handicapés, je ne souhaite pas insister sur ce qui vient d'être dit, et bien dit, à propos de la dérive de la loi du 30 juin 1975. Je me contenterai simplement de dire que l'allocation compensatrice pour tierce personne, dite loi d'orientation pour les handicapés, s'est trouvée absorbée par le handicap dû à l'âge et que cette dérive, nous le savons tous, ne pourra que s'accroître compte tenu du vieillissement de la population.

Permettez-moi, monsieur le ministre, de préciser que, dès 1993, mes collègues de la commission des affaires sociales et moi-même avons adopté les conclusions du groupe de travail sur la dépendance des personnes âgées, présidé par M. Fourcade.

Nous avons alors souhaité un large débat sur ce sujet et M. Fourcade avait souligné que « faute pour les gouvernements précédents d'avoir pu tirer les conséquences des travaux de la commission "dépendance des personnes âgées" créée en 1990, trois nouveaux problèmes s'ajoutaient aux effets de la dépendance : les dérives de l'allocation compensatrice, l'inadéquation des structures d'hébergement et la complexité du dispositif de prise en charge. »

Ce rappel n'est pas dénué d'intérêt, monsieur le ministre, car il montre bien le souci des sénateurs de régler ce difficile problème. Nous nous situons donc ce soir dans une continuité parfaite, objective, et nous avons déjà parcouru, à mon avis, en cet instant, un chemin très positif.

Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'ai souvent affirmé à la tribune que nous étions trop négatifs. Je ne succomberai pas à cette tentation car les personnes âgées dépendantes ayant perdu leur autonomie attendent de nous une aide claire et simple dans son caractère administratif, notamment en ce qui concerne les démarches nécessaires pour l'obtenir.

Compte tenu des précisions apportées par MM. les rapporteurs et de leur complémentarité sur de nombreux points – plus de 120 amendements ont été déposés par les trois commissions saisies – je vous apporterai, comme M. Huriet, mon soutien.

C'est ainsi que j'ai décidé d'abandonner le texte que j'avais préparé pour éviter de répéter ce qui a été clairement exprimé. Je m'en tiendrai simplement à quelques points essentiels tels que les charges financières. À l'Etat incombe la solidarité nationale, le département étant plus près du terrain et la commune encore plus au fait des problèmes posés.

Reste la famille qui est, pour moi, la cellule de base de la société et qui est très contestée à notre époque. Certes, mes propos n'engagent que moi. Mais ne suis-je pas concerné ? Mon épouse et moi-même sommes-nous à l'abri de cette épreuve que représente la perte d'autonomie ? Non, bien sûr. Lorsque j'entends dire ou que je lis que des personnes handicapées âgées peuvent se retrouver dans un centre hospitalier spécialisé, en tant que président d'un CHS, comme nombre de mes collègues, j'en ai froid dans le dos, monsieur le ministre.

**M. Jacques Barrot**, ministre du travail et des affaires sociales. C'est vrai, vous avez raison.

**M. Jacques Machet**. J'en reviens à la famille. L'amour vrai au sein de celle-ci existe mais on n'en parle pas. Les gens heureux n'ont pas d'histoire. Combien ont perdu ce sens de la famille ? Beaucoup certes. C'est ainsi que je partage le souci de mon ami M. Hoeffel, tout en respectant totalement celles et ceux qui n'ont pas le même avis : ne créons pas de droits sans les assortir de devoirs envers ses propres parents. Je songe notamment à l'obligation alimentaire.

Oh, certes, j'ai bien compris, monsieur Vasselle ; on a beaucoup parlé en commission de l'allongement de l'espérance de vie. Merci à la science. Quel progrès ! Mais comme vous l'avez dit, monsieur Vasselle, les parents en retraite doivent parfois aider leurs propres parents, alors qu'ils ont encore à charge de grands enfants qui font des études longues ou sont au chômage. On crée donc des droits mais non des devoirs directs. N'est-ce pas cela qui est en grande partie responsable de la crise morale que traverse la société dont nous sommes tous les acteurs ?

**M. Philippe Marini**. Très bien !

**M. Jacques Machet**. Des droits, pas de devoirs, c'est l'égoïsme dans toute sa splendeur !

Qui ne connaît, au sein de la Haute Assemblée, ce mécanisme de l'obligation alimentaire à travers nos commissions d'aide sociale, communale, départementale ? Une obligation alimentaire de seulement 100 francs par mois, c'est beaucoup pour ceux qui ont peu, peut-être, mais cela leur rappellerait qu'ils ont des parents.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, les hasards du calendrier nous laisseront, après cette discussion générale, le temps de la réflexion.

**M. Jacques Barrot**, ministre du travail et des affaires sociales. Tout à fait !

**M. Jacques Machet**. M. Fourcade, à titre personnel, nous a présenté, ce soir, un projet totalement différent, mais si clair. Par conséquent, même si nous prenons un peu de retard, le temps de réflexion dont nous disposerons ne peut qu'être bénéfique. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. Jacques Barrot**, ministre du travail et des affaires sociales. Très bien !

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

**M. Charles Metzinger**. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, j'avais envisagé de déposer, au nom du groupe socialiste, une motion tendant à opposer la question préalable, qui se fondait sur les insuffisances du montage financier nécessaire à la création de la prestation d'autonomie.

La discussion générale étant dissociée de l'étude et du vote des articles du projet de loi, la question préalable se trouve reportée, mais, aujourd'hui, nous pouvons aborder le fond du problème, monsieur le ministre.

Peut-être le contenu annoncé du projet de loi a-t-il incité le nouveau Gouvernement à la prudence ; je n'aurais pas manqué de souligner qu'il était invraisemblable de vouloir nous faire voter le présent projet de loi avant que n'ait eu lieu le débat sur la protection sociale. Les choses étaient mal engagées. Attendons la suite, voyons vos réponses.

Depuis des années, la réflexion lancée par le gouvernement de M. Bérégovoy à propos de cette prestation d'autonomie chemine. Des montages plus ou

moins pertinents ont régulièrement alimenté le débat. Chaque fois, ses auteurs butaient sur la même difficulté : le financement d'une telle prestation.

Nous savons qu'à pleine charge le dispositif minimal coûtera, à terme, plus de 20 milliards de francs par an. La mise en place d'un tel mécanisme ne peut donc se faire à la légère.

Monsieur le ministre, nous étions disposés à aborder ces questions sans tabou mais avec nos convictions. Nous étions disposés à assumer notre part de responsabilité dans l'élaboration du mode de financement de cette prestation, suivant, en cela aussi, nos convictions.

Malheureusement, le Gouvernement n'a pas souhaité aller aussi loin dans sa réflexion et a préféré proposer cette mesure sans rien dévoiler de son financement.

Faute de bénéficier jusqu'alors d'informations suffisantes de la part du Gouvernement, la représentation nationale doit s'en tenir aux informations véhiculées par la presse qui laissent entendre, par exemple, que le fonds de solidarité vieillesse pourrait servir de base à l'ensemble du mécanisme du financement de la prestation d'autonomie.

Pour éponger les 120 milliards de francs de déficits cumulés en 1994 et 1995 et pour réduire le déficit prévisible de la sécurité sociale en 1996, le Gouvernement proposerait un système astucieux mais non pas vertueux : il s'agirait de mettre en place une sorte de caisse d'amortissement qui emprunterait, et même, éventuellement, qui rembourserait avec l'argent collecté à partir de la CSG, augmentée à cette fin.

Si c'est cela, c'est de l'astuce, mais ce n'est pas de la vertu ! En confiant à cette caisse l'ensemble des dettes de la sécurité sociale, le Gouvernement ferait réaliser au FSV une économie de 12 milliards de francs, et c'est ce fonds qui prendrait en charge ce que l'Etat aurait versé pour le financement de la prestation d'autonomie. C'est un tour de passe-passe ! C'est de la poudre aux yeux !

Monsieur le ministre, le cas échéant, l'Etat serait-il autorisé à rétrocéder tout ou partie de cette dette à un établissement public ?

Il convient, par ailleurs, d'observer qu'une telle évolution des missions dévolues à l'origine par le législateur au FSV aboutirait à le détourner totalement de sa vocation originelle.

En conséquence, toute manœuvre visant à faire du FSV le pivot de la nouvelle prestation devra impérativement entraîner une actualisation des dispositions du code de la sécurité sociale. Faute de quoi, il serait difficile d'isoler, au plan comptable, la participation du fonds au financement de la prestation d'autonomie.

Faute de connaître les véritables intentions du Gouvernement concernant le financement de cette prestation, il est à craindre que l'Etat ne se défasse de ses responsabilités de solidarité nationale en rejetant sur les collectivités locales le soin d'assurer les financements nécessaires.

Nous sommes tous conscients que l'instauration d'une prestation d'autonomie constituerait un véritable progrès. Aussi souhaitons-nous la voir mise en place dans les mois qui viennent. Mais, après tant d'atermoiements, nous ne sommes plus à quelques semaines près. La précipitation gouvernementale n'était pas de mise jusqu'alors. Il aurait été dans l'intérêt même des personnes âgées concernées que le texte fût parfait, en tout cas meilleur.

J'observe, comme d'ailleurs l'a fait en commission des finances notre collègue Alain Richard, que ce projet de loi est susceptible d'être déclaré incompatible avec les exigences de l'ordonnance organique n° 59-2 du 2 janvier 1959 disposant que « lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire doivent entraîner des charges nouvelles, aucun projet de loi ne peut être définitivement voté, aucun décret ne peut être signé, tant que ces charges n'ont pas été prévues, évaluées et autorisées ».

En conséquence, au regard de ce dernier élément, monsieur le ministre, et en référence à l'absence de tout montage financier susceptible d'apporter des réponses à la hauteur des besoins sur le court et le long terme, il nous paraît impossible d'adhérer à ce projet de loi, même s'il a été pratiquement réécrit par la commission des affaires sociales, à moins, monsieur le ministre, que les réserves que nous avons exprimées, notamment à propos du financement, ne trouvent des réponses satisfaisantes à nos yeux.

Vous ne souhaitez pas, monsieur le ministre – vous l'avez dit à l'un de mes collègues – nous entendre parler de tour de passe-passe à propos du montage financier initialement envisagé par le Gouvernement. Je ne doute pas de votre honnêteté intellectuelle, mais il faudra nous convaincre de la lisibilité de votre texte.

En attendant, votre projet ne nous convient pas ; il manque de transparence et son économie, sa philosophie, heurtent encore nos convictions et l'idée que nous avons de la solidarité nationale. (*Applaudissements sur les travées socialistes.*)

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

**M. René Ballayer.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, la prestation d'autonomie présentée par le Gouvernement a ouvert de grands espoirs pour nombre de personnes modestes dans le désarroi. Je voudrais, m'écartant des considérations générales, fonder mon intervention sur un cas concret, peut-être est-ce la déformation pédagogique d'un ancien professeur.

Je prendrai l'exemple, monsieur le ministre, d'un couple d'agriculteurs âgés respectivement de soixante-trois et soixante-six ans, dont la fille majeure travaille et habite dans une autre commune.

Le ménage vit en parfaite harmonie lorsque, soudain, tout bascule. Un an après son départ à la retraite, à soixante-six ans, l'agricultrice est atteinte de la maladie d'Alzheimer. C'est un drame de la dépendance liée à la maladie et non à l'âge, comme le reconnaissent nombre de gérontologues mais non la sécurité sociale.

En raison de l'évolution très rapide de la maladie et de la dégradation de l'état de santé de l'agricultrice, qui faisait des fugues nocturnes, souffrait d'angoisses – vous connaissez tous les symptômes de cette maladie – le médecin prend la décision de placer la malade dans un établissement spécialisé. Mes chers collègues, je ne souhaite à aucun d'entre vous de vivre un tel drame. Aussi la fille de cette dernière prend-elle un congé et fait-elle revenir sa mère à la maison familiale.

Il faut bien le dire, c'est presque une autre malade qui retrouve petit à petit ses repères. Elle récupère physiquement et, entourée des siens, elle retrouve parfois le sourire. Miracle, ô combien relatif, consécutif à beaucoup de patience, de générosité, d'amour et d'abnégation.

C'est dire, monsieur le ministre, combien, personnellement, je suis l'avocat du maintien à domicile.

Son congé épuisé, la jeune fille reprend son emploi. Le mari encore en activité, malgré des revenus très modestes et la pension de 1 200 francs mensuels de son épouse, recrute cependant un jeune chômeur pour l'aider à s'occuper de la malade devenue complètement dépendante.

Evidemment, l'allocation compensatrice obtenue – 3 300 francs par mois – ne couvre pas la totalité des dépenses entraînées par la maladie. Sa fille et lui-même devront en outre assurer la prise en charge complète de la malade la nuit, le week-end et, bien entendu, tous les jours fériés.

L'annonce de la prestation d'autonomie ouvrait pour cette famille des perspectives réconfortantes.

Mais le fait que cette prestation soit récupérable sur la succession et soumise à l'obligation alimentaire – contrairement à l'allocation compensatrice – risque d'induire un pénible sentiment de frustration, de colère refoulée, de désespérance pour ces malades écartés du droit à une prise en charge de la dépendance en raison de leur âge alors qu'elles en subissent comme les autres les lourdes contraintes ?

Face à la maladie, nul ne doit être pénalisé, nul ne doit être exclu.

Compte tenu de la charge pour la sécurité sociale d'un patient en établissement de long séjour – près de 300 francs par jour – comment pensez-vous alors maintenir les personnes à leur domicile – essence même de cette prestation d'autonomie – et créer ainsi des emplois si les contraintes financières restent les mêmes qu'en établissement ?

Ma question est simple : s'agit-il d'une allocation dépendance ou s'agit-il en fait simplement d'une avance ?

En conclusion, monsieur le ministre, afin d'éviter toute déception par rapport à ce qui avait été annoncé par les médias, je souhaite vivement que la prestation d'autonomie soit une prestation légale, non soumise à l'obligation alimentaire et non récupérable sur la succession lorsque la personne dépendante vit au domicile familial et qu'elle bénéficie actuellement de l'allocation compensatrice.

Monsieur le ministre, vous êtes un homme de talent,...

**M. Henri de Raincourt.** C'est vrai !

**M. René Ballayer.** ... mais aussi un homme de cœur...

**M. Henri de Raincourt.** C'est vrai aussi !

**M. René Ballayer.** ... et je sais que vous faites vôtre cette affirmation de Montesquieu : « Ce n'est point le corps des lois que je cherche, mais leur âme. »

Je vous fais confiance, monsieur le ministre, pour trouver une solution harmonieuse à un problème aussi délicat et complexe. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

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

**M. Serge Franchis.** Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le Président de la République a pris devant le pays l'engagement de mettre en place une prestation de solidarité à l'égard de nos concitoyens que le vieillissement a conduits à une perte d'autonomie. C'est dans le strict respect de cet engagement que le Gouvernement a élaboré le projet de loi que nous discutons aujourd'hui. La dépendance sera, enfin, reconnue et prise en charge !

Nous ne pouvons que nous féliciter de cette initiative. Nous ne pouvons aussi qu'apprécier les effets induits qu'aura la prestation d'autonomie sur la situation de

l'emploi. Les mesures qui concourent à la création de nouveaux emplois sont trop nécessaires et trop rares pour qu'elles ne soient pas soutenues. Autant de raisons qui justifient de voter ce texte.

Cependant, les conditions de financement de la prestation appellent des remarques sur lesquelles je vais me permettre, à mon tour, d'attirer votre attention.

La dépendance est un risque du vieillissement. Comme tout risque, il pourrait être couvert financièrement, et ce pour chaque individu, quelle que soit sa situation.

La prestation d'autonomie est restrictive à cet égard. Elle revêt, de fait, la forme d'une prestation d'aide sociale. Elle concerne donc naturellement les personnes les moins favorisées.

Monsieur le ministre, il me semble qu'un dispositif d'aide sociale n'est peut-être pas le plus approprié, ni le seul à mettre en place.

D'une part, qu'ils appartiennent ou non aux classes moyennes, les requérants peuvent, en effet, ressentir comme une atteinte à leur dignité le recours à l'assistance, à l'aide sociale. Cette approche psychologique ne devrait pas être sous-estimée.

D'autre part, se posent pour les familles le problème du niveau de ressources des obligés alimentaires et celui de la récupération sur la succession.

Les amendements qui seront proposés sur toutes les travées de cet hémicycle révéleront, à eux seuls, l'ambiguïté du système.

Faut-il, ou non, mettre en œuvre l'obligation alimentaire ? Oui, peut-on dire : il s'agit de se référer à la solidarité familiale et de ne pas développer les droits au détriment des devoirs. Non, peut-on répondre : les obligés alimentaires vont atteindre l'âge de la retraite quand leurs parents deviendront dépendants. En outre, nombre d'entre eux sont déjà largement sollicités par leurs descendants, victimes du chômage ou d'autres difficultés.

Faut-il, ou non, opérer un recours sur les successions ? Oui, selon certains, et dès le premier franc puisque les biens sont propres aux bénéficiaires. Non, selon d'autres, car les donations, sauf si elles ont été consenties depuis moins de dix ans, permettent d'échapper au recours. Et, s'il n'y a pas de franchise, ce sont les familles modestes, dépossédées d'une succession modeste – notamment dans le milieu agricole, car aucun bien foncier ne peut être dissimulé – qui seront les plus pénalisées.

De plus, si toute notion de récupération, par référence aux dispositions du code de la famille et de l'aide sociale, est écartée, c'est une fois de plus l'« Etat-providence » qui sera mis, seul, à contribution, dans un rôle qu'il n'a plus les moyens de tenir.

Monsieur le ministre, cette prestation a été annoncée comme légale et ouverte à tous, et nul ne devrait être exclu de son bénéfice si toutes les catégories de la population contribuent fiscalement à son financement.

D'autres voies pourraient donc être explorées pour essayer de mieux répondre à toutes les attentes : la voie de l'assurance, et celle de la sécurité sociale.

L'assurance ? Des contrats de prévoyance-dépendance ont été conçus pour garantir le service d'une rente proportionnellement au degré de dépendance constaté. Les cotisations sont fixées en fonction de l'âge de l'adhérent.

Une loi ne pourrait-elle pas définir des mesures d'incitation au développement d'une telle assurance, qui prendrait, au moins en partie, le relais de dispositions immédiatement applicables en faveur des personnes actuellement en état de dépendance ?

La sécurité sociale ? Rien ne s'oppose non plus à ce que la perte d'autonomie soit reconnue comme un risque médico-social entrant dans le champ d'application de l'organisation de la sécurité sociale telle qu'elle a été instituée par l'ordonnance du 4 octobre 1945. L'assujettissement des retraités à ce régime devrait permettre d'alléger sensiblement la charge incombant aux actifs.

L'excellent rapport présenté au nom de la commission des affaires sociales par M. Alain Vasselle contient l'analyse du système allemand, qui a été instauré par une loi du 26 mai 1994.

Cette loi a créé un cinquième risque, relatif à la dépendance, qui s'inscrit dans une branche distincte de la sécurité sociale tout en ayant des liens assez étroits avec l'assurance maladie.

Ce modèle est séduisant. Il organise parfaitement la solidarité en la matière. Mieux encore, il assure une prise en charge des dépenses liées à l'état de la personne à un niveau deux fois plus élevé que notre prestation.

Ne faudrait-il pas, monsieur le ministre, mes chers collègues, s'inspirer en temps opportun des dispositions d'un tel régime pour offrir à nos concitoyens le bénéfice d'une prestation plus performante, plus ouverte et qui ne pèse pas aussi lourdement sur les budgets respectifs de l'Etat, des départements et des communes ?

Vous avez dit, monsieur le ministre, qu'une évaluation serait réalisée préalablement au choix d'un dispositif permanent. J'en ai pris acte. Je souhaite néanmoins que ce débat suscite une réflexion approfondie et fasse prévaloir le bon sens. (*Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR et des Républicains et Indépendants.*)

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Je demande la parole.

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

**M. Jacques Barrot, ministre du travail et des affaires sociales.** Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, vous me pardonnerez sans doute si les réponses que je vais vous apporter ne sont pas aussi exhaustives que je le souhaiterais moi-même. C'est qu'il est tard et que, je dois l'avouer, le débat fut très riche. Permettez-moi d'emblée de vous en remercier et de vous en féliciter.

A ceux qui ont sans doute déploré que nous ayons ainsi engagé la discussion de ce texte sans pouvoir la mener de suite à son terme, je dirai qu'il y a une version optimiste des choses, celle que M. Jacques Machel appelait : après tout, ce délai sera pour nous l'occasion du mûrissement, de la réflexion, de la concertation, et c'est bien ainsi.

Comme l'a expliqué avec beaucoup d'émotion M. Ballayer, nous ne pourrions pas, dans ce débat, nous abstraire de l'image de certaines personnes bien-aimées qui ont été frappées, dans nos entourages, par la dépendance, qu'il s'agisse d'une dépendance physique, parfois très douloureuse, ou d'une dépendance morale et psychique, encore plus dramatique.

M. Ballayer le rappelait, pendant de longues années, nombre de personnes âgées dépendantes ont tout simplement été placées dans des centres hospitaliers spécialisés, voire dans des services de psychiatrie, où elles ont certainement connu beaucoup de souffrances.

Dieu merci, avec le concours de l'Etat, les collectivités locales ont su créer un réseau de maisons de retraite, d'accueil, et les choses ont beaucoup évolué. Il faut remercier tous ceux, militants associatifs et élus locaux, qui ont donné à ce pays un tel réseau tout en stimulant le maintien à domicile, qui permet aujourd'hui de ne pas vivre dans des conditions aussi dramatiques ce grand âge qui pose en effet un problème de société majeur.

Pouvait-on laisser perdurer la situation actuelle ?

Tout à l'heure, M. Michel Mercier disait que la prise en charge actuelle était mal organisée, qu'elle dépendait de mécanismes qui n'ont pas été prévus pour cela. C'est vrai, et nous nous rendons bien compte que cette prise en charge ne correspond pas aux besoins.

Au demeurant, notre ami M. de Raincourt le sait bien, ces mécanismes ont été l'occasion de recours, de contentieux juridiques de plus en plus fréquents, et les élus locaux, M. Jean-Pierre Fourcade le sait bien, déplorent des dérives financières qui deviendront vite insupportables dans les budgets départementaux.

Très sincèrement, je crois que nous n'avons pas la possibilité d'attendre. Je le sais d'autant mieux que mon département fait partie des douze départements qui ont été choisis pour l'expérimentation qui a été menée, et je remercie d'ailleurs le Sénat d'avoir été l'initiateur de cette expérience.

Après quelques mois, nous nous sommes rendu compte de l'intérêt que pouvait présenter une prestation en nature : à la tête de mon propre département, j'ai très vite acquis la conviction profonde qu'il convenait de passer à la vitesse supérieure pour parvenir très vite à une telle prestation en nature, fondée sur une solidarité plus large. Nous devons bâtir ensemble aujourd'hui un dispositif de solidarité mieux adapté et - c'est important - créateur d'emplois. Je tiens à le souligner, parce que je n'oublie pas que, parmi mes diverses responsabilités, la première est directement liée à l'emploi.

Je me fais donc l'écho des interventions de MM. Collin, Huguet ou Huriet - excusez-moi de ne pas citer tous les orateurs qui sont intervenus sur ce point, mais ils sont trop nombreux pour que je puisse rendre hommage à chacun d'entre eux séparément - et j'affirme que l'expérience que nous avons menée dans mon département nous a permis de voir comment devait être posé le principe d'une prestation en nature susceptible de conforter nos réseaux d'associations de soins à domicile et d'offrir des possibilités nouvelles, y compris dans les zones rurales, où les emplois féminins ne sont pas nombreux. Nous pourrions ainsi prolonger un maintien à domicile qui aurait été compromis autrement et offrir à des personnes souvent jeunes la chance de pouvoir rester dans leur région d'origine.

Nous l'avons constaté, il fallait donc agir.

Si ce débat a d'abord lieu devant le Sénat, c'est surtout en raison de la qualité des travaux qui y ont été menés sur ce sujet.

Le Gouvernement a incontestablement tiré parti, et il continuera de le faire, du travail sénatorial. La proposition de loi dite Fourcade-Marini ainsi que le fameux article 38 qui a institué les douze expériences départementales ont été à l'origine de ce projet de loi. A ce propos, je voudrais souligner l'intérêt des rapports des commissions du Sénat, en particulier celui de M. Vasselle

qui est très complet, très intéressant et qui me paraît constituer une excellente synthèse de tous les éléments de réflexion déjà recueillis sur le sujet. J'associe bien sûr à cet éloge les deux autres rapporteurs, M. Paul Girod et M. Jacques Oudin.

M. Vasselle a employé une expression juste à mon sens, celle de « loi de basculement ». Il s'agit bien, en effet, de passer du système actuel vers un système nouveau.

C'est pourquoi, monsieur Fourcade, mesdames, messieurs les sénateurs, j'ai fait droit à la demande très pressante que vous avez adressée au Gouvernement de voir se poursuivre pendant trois ans, en quelque sorte à titre d'expérimentation, la mise en œuvre de ce dispositif afin de bien en évaluer, au terme de ce délai, les conditions techniques et financières optimales pour le pérenniser. Sur ce point, vous avez vu juste. Ce dispositif doit être testé grandeur nature. Le Gouvernement a bien entendu, il ira dans ce sens.

Bien sûr, les uns et les autres se sont inquiétés des risques de dérive. Je suis de ceux qui sont relativement optimistes. Il ne faut pas, à mon sens, redouter, pour la prestation d'autonomie, des dérives de même nature que celles que nous avons connues avec le RMI, par exemple.

En effet, cette prestation est d'un autre type. M. Oudin l'a rappelé, des verrous sont prévus : il s'agit d'une prestation en nature, contrairement à l'allocation compensatrice pour tierce personne ; elle est accordée sous plafond de ressources ; une récupération sur succession est exercée au-delà d'un certain seuil ; la gestion est de proximité puisqu'elle est confiée au département.

Ces précautions sont autant de garanties d'une évolution de cette prestation, qui doit être, certes, généreuse mais également rigoureuse.

Je l'ai dit, le texte est perfectible. Vous avez fait des propositions sur lesquelles nous allons, bien sûr, débattre. Mais d'ores et déjà, j'émet, au nom du Gouvernement, un préjugé favorable à un certain nombre d'amendements déposés par les commissions, notamment par M. Vasselle.

Je citerai : la référence au domicile de secours ; les modalités de calcul des dépenses de référence - vous avez là amélioré les choses - en complément desquelles interviendra le financement du FSV ; le partage des dépenses de gestion du dispositif - point qui inquiétait beaucoup M. Jacques Larché - au prorata de la contribution du département et du fonds spécial vieillesse au financement de la prestation ; les modalités de versement des concours du fonds spécial vieillesse - ce point a été soulevé par la commission des finances. Il est vrai qu'il faut faire très attention en cas de deux financements concomitants ; il ne faut pas que les versements du FSV au budget départemental arrivent trop tard, sinon cela poserait des problèmes de trésorerie.

Je citerai également les conditions d'ouverture des droits pour les étrangers. M. Othily n'a pas été le seul à s'en préoccuper, M. le rapporteur partageait son souci : il serait raisonnable d'imaginer un système identique à celui du RMI. Il faut en effet éviter que des personnes ne puissent utiliser une législation française très favorable pour, au dernier moment, faire entrer sur notre territoire des personnes souffrant de maladie de longue durée ; du type de celles que nous avons évoquées ce soir.

Sur ces différents points, je vous le dis très clairement, le Gouvernement a déjà un préjugé très favorable. Cela laisse à penser que, lorsque les articles viendront en

discussion, monsieur le président de la commission saisi au fond, monsieur le rapporteur, le Gouvernement sera d'emblée favorable aux amendements allant en ce sens.

D'autres questions demeurent, nous ne pourrions pas les résoudre ce soir, mais je les évoquerai.

Il y a le problème de la tarification. La dépendance comporte une double dimension, sanitaire et sociale.

Aujourd'hui, les charges induites par ces deux types d'intervention sont plus facilement identifiées à domicile qu'en établissement.

A domicile, la mise en œuvre de la prestation interviendra plus facilement car l'articulation entre les soins et la prise en charge de la dépendance ne soulève guère de difficultés.

Il n'en sera pas de même en établissement, où les choses sont incontestablement plus complexes.

M. de Raincourt - d'autres intervenants également - a bien expliqué les problèmes que pose l'identification des charges : charges afférentes à l'hébergement proprement dit, aux soins, à la dépendance, c'est-à-dire à ce besoin d'une assistance dans les actes quotidiens de la vie.

Il faudra donc, bien sûr, très précisément identifier ces charges pour pouvoir les répartir sur chacun des financeurs au titre de l'assurance maladie, de l'hébergement ou de la dépendance.

Très sincèrement, l'amendement n° 47 de la commission des affaires sociales pose au Gouvernement un problème, mais dont je reconnais la légitimité. Il faut sans doute que nous arrivions à clarifier les méthodes de tarification des établissements, voire, probablement, à harmoniser le statut des établissements qui assurent l'hébergement des personnes âgées, avant l'entrée en vigueur de la prestation d'autonomie.

Le hasard ou l'histoire veut que j'ai été le ministre ayant conçu la médicalisation des maisons de retraite. Je sens que je vais devoir remettre le métier sur l'ouvrage afin de voir comment clarifier ces problèmes de tarification par établissement, par structure d'hébergement. Ce n'est pas chose aisée et nous aurons besoin du concours des élus locaux, en particulier des sénateurs, qui connaissent bien ces problèmes.

Je voudrais vous dire que je suis très sensible aux nombreux appels qui m'ont été lancés ce soir en faveur de la médicalisation des lits, qui ont souvent été déjà annoncés, programmés, mais qui ne trouvent pas leur financement. Ce problème réel doit être replacé dans le cadre général du financement de l'assurance maladie.

Pourrions-nous résoudre ce problème par le redéploiement d'un certain nombre de dépenses, par la restructuration de la chaîne de soins, voire par la reconversion des lits actifs ? En tout cas, le personnel pourrait être, dans une certaine mesure, amené à apporter son aide là où existent de grands besoins de médicalisation. C'est un vrai sujet auquel il faudra s'atteler très vite, dès les premiers mois de 1996, pour essayer de trouver des solutions. J'en suis très conscient.

S'agissant de l'indexation des dépenses de référence, le projet de loi prévoit une évolution conforme à la DGF. Pour votre part, vous êtes partagés entre une indexation sur la DGF ou sur les prix.

Je ferai observer que le texte qui est proposé par le Gouvernement semble le meilleur pour ménager les intérêts des départements. En effet, les dépenses d'allocation compensatrice croissent aujourd'hui à un rythme bien supérieur à 3,5 p. 100 ; le mécanisme

d'indexation du projet de loi semble relativement favorable aux départements. Mais le débat est ouvert et nous pourrions le poursuivre.

La question qui domine, bien sûr, l'ensemble du débat concerne le financement de la prestation.

Très honnêtement, je crois qu'il faut attendre maintenant le plan de financement général de redressement des finances de la sécurité sociale pour pouvoir situer exactement l'effort que l'Etat consacrera à la prestation d'autonomie. A cet égard, j'ose espérer que les réponses que M. le Premier ministre apportera clarifieront très largement le débat ouvert sur ce financement.

Je n'en dirai pas plus ce soir. Je conçois que vous soyez très attentifs à ce problème essentiel. En effet, même si une période de trois ans est prévue, sur votre initiative, et à juste titre, pour bien mesurer la dimension future de la prestation d'autonomie dans sa vitesse de croisière, il faudra que les règles de financement soient nettement plus transparentes. Je crois que nous devrions y parvenir.

MM. Jourdain et Hoefel notamment ont évoqué le problème de l'obligation alimentaire et du recouvrement sur succession.

Je suis de ceux qui pensent que la philosophie de l'obligation alimentaire garde toute sa justification. Il n'y a effectivement rien de pire que de voir une famille abandonner complètement à la société une personne âgée.

Vous savez toutefois que la mise en œuvre de l'obligation alimentaire pose dans la société actuelle des problèmes pratiques très difficiles. Si le Sénat propose à cet égard des dispositifs nouveaux, pourquoi pas ?

Monsieur Mercier, je reste convaincu que le recouvrement sur succession a des avantages dont l'obligation alimentaire est dénuée, parce qu'il évite en outre un problème de plus en plus difficile dans les familles qui ont subi le contrecoup des désunions, des divorces. Il est parfois très délicat, dans le cadre de l'obligation alimentaire, de répartir le juste effort, compte tenu des déchirements familiaux qui se sont produits. Nous pouvons rêver d'une société plus unie, plus soudée, mais il faut bien la prendre telle qu'elle est. En revanche, il faut tenir au recouvrement sur succession parce que c'est un élément majeur de moralisation qui rappelle, à chacun, s'il en était besoin, la part de responsabilité qui lui incombe. Après tout, ce sont bien les descendants qui vont bénéficier de la succession ! S'ils ont, du vivant de la personne dépendante, oublié leurs devoirs, ils seront, d'une certaine manière, sanctionnés.

La commission des affaires sociales a bien posé le problème. Mais je ne voudrais pas donner l'impression que tout est conclu. Là aussi, le débat est ouvert.

Mesdames, messieurs les sénateurs, une question enfin a été posée à plusieurs reprises : fallait-il imaginer un autre système, par exemple un système plus proche d'une assurance ? Je ne dis pas que ce ne soit pas, dans certains cas, une possibilité, par exemple sous la forme d'une assurance complémentaire. On peut imaginer aussi que le législateur ouvre, à l'avenir, aux familles qui ne pourront pas bénéficier de ce dispositif soumis à plafond de ressources une certaine déductibilité de l'épargne destinée à assurer la prise en charge de la dépendance, le moment venu. Il ne faut pas écarter cette hypothèse.

Il est vrai cependant que les dispositifs mis en place par les précurseurs que sont l'AGIRC et d'autres grandes organisations et fondés sur l'assurance volontaire se sont révélés très difficiles à mettre en œuvre. Il s'agit, en effet, d'un risque très lourd dont nous ne maîtrisons pas tout à

fait les conséquences. Et il est très difficile pour un assureur de bien mesurer les incidences d'un certain nombre de pathologies.

C'est pourquoi il faut garder un socle de solidarités fortes, de solidarités « universelles ». Même si cette prestation est mise en place dans le cadre du département, elle est tout de même abondée par le fonds spécial vieillesse ; elle conserve donc un socle de solidarités solides.

La solidarité doit être effective, mais gérée au plus proche avec un grand souci de la qualité du service rendu.

Je m'engage personnellement à être très attentif sur un point particulier : cette prestation en nature doit donner lieu à un service de qualité. Nous ne pouvons pas, pour cette aide à la personne, nous contenter de considérer que ces petits travaux d'assistance et de soins, certes utiles à l'emploi, n'exigeraient pas à la fois une formation et un certain nombre de qualités.

A cet égard, il ne faut pas que le réseau associatif, qui a accompli un formidable travail dans notre pays, notamment en matière d'aide ménagère et de soins à domicile, ait le sentiment d'être en quelque sorte en situation d'infériorité au moment de la mise en place de cette prestation d'autonomie. Ayant entendu quelques craintes s'exprimer à cet égard, je tenais à y répondre clairement.

C'est en se fondant sur cette expérience des réseaux associatifs que l'on parviendra à faire de la prestation d'autonomie une vraie prestation de secours, au sens le plus profond, le plus noble du terme. Il s'agit, en effet, de l'une des formes les plus douloureuses de la maladie, que cette dépendance à un moment décisif de la vie.

Mesdames, messieurs les sénateurs, pardonnez-moi ces réponses trop brèves. Je n'ai pas répondu à tous les orateurs, mais chacun peut être assuré de mon écoute, et j'espère que cette très bonne discussion générale nous préparera à une excellente discussion des articles. *(Applaudissements sur les travées de l'Union centriste, du RPR, des Républicains et Indépendants, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

**M. le président.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

La suite du débat est renvoyée à une séance ultérieure.

15

#### DÉPÔT D'UNE QUESTION ORALE AVEC DÉBAT

**M. le président.** J'informe le Sénat que j'ai été saisi de la question orale avec débat suivante :

M. Maurice Schumann demande à M. le ministre de l'économie et des finances quelles mesures et quelles initiatives le Gouvernement compte prendre pour pallier les effets de plus en plus nocifs des dévaluations compétitives qui font peser sur l'Union européenne des menaces de désagrégation (n° 1).

Conformément aux articles 79 et 80 du règlement, cette question orale avec débat a été communiquée au Gouvernement et la fixation de la date de la discussion aura lieu ultérieurement.

16

#### COMMUNICATION DE L'ADOPTION DÉFINITIVE DE PROPOSITIONS D'ACTES COMMUNAUTAIRES

**M. le président.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre une communication, en date du 7 novembre 1995, l'informant que :

- la proposition d'acte communautaire E 473 - « proposition de règlement (CE) du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2847-93 instituant un régime de contrôle applicable à la politique commune de la pêche » - a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 26 octobre 1995 ;

- la proposition d'acte communautaire E 382 - « projet de décision du Conseil autorisant la République française à appliquer un taux réduit de droit d'accise sur le rhum "traditionnel" produit dans ses départements d'outre-mer » - a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 30 octobre 1995 ;

- la proposition d'acte communautaire E 428 - « proposition de règlement CE du Conseil modifiant le règlement CE 2965-94 du Conseil du 28 novembre 1994 portant création d'un centre de traduction des organes de l'Union européenne » - a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 30 octobre 1995 ;

- la proposition d'acte communautaire E 485 - « proposition de décision du Conseil des ministres ACP-CE relative à des mesures transitoires applicables à partir du 1<sup>er</sup> mars 1995 suite à l'expiration du protocole financier du septième FED » - a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 30 octobre 1995 ;

- et la proposition d'acte communautaire E 498 - « projet de règlement CE du Conseil portant ouverture et mode de gestion d'un contingent tarifaire communautaire pour le rhum originaire des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) (1996-1999) » - a été adoptée définitivement par les instances communautaires par décision du Conseil du 30 octobre 1995.

17

#### DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de M. le Premier ministre un projet de loi relatif à la partie législative du livre VI (nouveau) du code rural.

Le projet de loi sera imprimé sous le numéro 62, distribué et renvoyé à la commission des affaires économiques et du Plan, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

18

#### DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI

**M. le président.** J'ai reçu de M. Philippe François une proposition de loi visant à étendre, aux conseils de district, le régime de la suppléance avec voix délibérative.

La proposition de loi sera imprimée sous le numéro 63, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

19

### DÉPÔT D'UNE RÉOLUTION

**M. le président.** J'ai reçu, en application de l'article 73 *bis*, alinéa 8, du règlement, une résolution adoptée par la commission des affaires culturelles sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle. (N° E 419.)

Cette résolution sera imprimée sous le numéro 59 et distribuée.

20

### DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION

**M. le président.** J'ai reçu de MM. Yves Guéna, Henri de Raincourt, Jean Faure, Paul Girod, Jacques Valade, Michel Dreyfus-Schmidt, Lucien Neuwirth, Mme Hélène Luc, MM. Claude Estier, Maurice Blin, Josselin de Rohan, Guy Cabanel et Jean-Claude Gaudin une proposition de résolution tendant à modifier le règlement du Sénat.

La proposition de résolution sera imprimée sous le numéro 66, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

21

### DÉPÔT DE RAPPORTS

**M. le président.** J'ai reçu de M. Adrien Gouteyron un rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles sur la proposition de loi de MM. Jean Cluzel, Jean Arthuis, Mme Paulette Brisepierre, MM. André Fosset, Daniel Millaud et Michel Miroudot fixant à cinq ans la durée des mandats des dirigeants des organismes du secteur public de l'audiovisuel (n° 213, 1994-1995).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 57 et distribué.

J'ai reçu de M. Robert Pagès un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi de Mmes Marie-Claude Beaudeau, Michelle Demessine, Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Robert Pagès, Jean-Luc Bécart, Mmes Danielle Bidard-Reydet, Paulette Fost,

MM. Jean Garcia, Charles Lederman, Félix Leyzour, Mme Hélène Luc, MM. Louis Minetti, Ivan Renar, Robert Vizet, Henri Bangou, Claude Billard, Mme Nicole Borvo, MM. Guy Fischer, Paul Loridant et Jack Ralite tendant à faire du 20 novembre une journée nationale des droits de l'enfant (n° 387, 1994-1995).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 58 et distribué.

J'ai reçu de M. Luc Dejoie un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (n° 14, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 60 et distribué.

J'ai reçu de M. Jean-Jacques Hiest un rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur :

1° Le projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique (n° 27, 1995-1996) ;

2° Le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique (n° 28, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 61 et distribué.

J'ai reçu de M. André Boyer un rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Trinité-et-Tobago sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (n° 7, 1995-1996).

Le rapport sera imprimé sous le numéro 64 et distribué.

J'ai reçu de M. Bernard Barbier un rapport d'information fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur les résultats de travaux de projection : finances sociales, environnement international.

Le rapport d'information sera imprimé sous le numéro 65 et distribué.

22

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au mardi 14 novembre 1995 :

A neuf heures trente :

1. Réponses aux questions orales sans débat suivantes :

I. N° 214 de M. Jean-Jacques Robert à M. le ministre de l'intérieur (violences en Essonne).

A la suite des incidents survenus dans le quartier des Tarterets à Corbeil-Essonnes, à la Grande-Borne à Grigny, à Vigneux-sur-Seine et à Evry, M. Jean-Jacques

Robert attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur sur les conséquences graves de ces agressions; en particulier il note que systématiquement les voitures de police, les postes de police et les policiers sont l'objet de ces agressions insupportables.

Il lui demande les moyens qui sont et seront mis en œuvre pour reprendre la situation en main.

II. N° 213 de M. Roland Courteau à M. le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications (industrie de la chaussure : menaces sur l'emploi).

M. Roland Courteau expose à M. le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications, que l'industrie de la chaussure, en France, est en crise... et que la haute vallée de l'Aude (département de l'Aude) se trouve en première ligne, tandis que s'ouvre un nouveau front social.

Alors que la consommation nationale est passée de 240 millions de paires de chaussures à 330 millions, jamais les interrogations des salariés des différentes usines n'ont été formulées avec autant d'angoisse.

Il est vrai, et ceci explique peut-être cela, que les importations auraient considérablement augmenté pour atteindre quelque 225 millions de paires.

Va-t-on laisser aller? Va-t-on laisser faire, jusqu'à rendre exsangues certaines régions comme cette haute vallée de l'Aude où 2 000 familles de salariés se trouvent être confrontées à un plan social chez Myris et à un dépôt de bilan pour La Chausséria?

Il est évident que l'industrie de la chaussure ne pourra subsister longtemps, face à des produits importés dont les prix défont toute concurrence puisque fabriqués, dans bien des cas, par des mains-d'œuvre surexploitées.

Il lui indique donc que la situation sociale est tendue à l'extrême, et la détermination des salariés, élus et populations, particulièrement forte, car la haute vallée de l'Aude ne veut pas être à la veille de la plus grosse catastrophe économique de son histoire.

C'est pourquoi il lui demande :

Quelles mesures nationales, à très court terme, il entend prendre en faveur de l'industrie de la chaussure?

Et si dès à présent, face aux difficultés de ce secteur – dépôt de bilan à La Chausséria, plan social pour Myris; amputations de salaires dans un cas, chômage technique dans l'autre – le Gouvernement entend réagir, sous quelles formes et sous quels délais, afin que soit assuré le maintien des emplois et démontré, concrètement, que l'aménagement du territoire reste bien l'un de ses soucis majeurs?

III. N° 205 rectifiée de M. Michel Charzat à M. le ministre délégué à la ville et à l'intégration (mise en œuvre de la convention signée entre l'État et la ville de Paris sur la politique de la ville).

M. Michel Charzat rappelle à M. le ministre délégué à la ville et à l'intégration qu'une convention entre l'État et la ville de Paris sur la politique de la ville a été signée le 27 mars 1995, appelant à une démarche de développement social urbain sur six nouveaux quartiers.

A ce jour, ni le comité de pilotage devant associer les représentants de l'État, de la ville de Paris et du fonds d'action sociale ni les équipes opérationnelles n'ont été mis en place.

Pourtant, sans ces instances et sans études préalables, aucun des objectifs visés par cette convention ne pourra être atteint, alors que l'État a d'ores et déjà affecté 50 millions de francs au titre de la politique de la ville à l'ensemble de ces secteurs dans le cadre du XI<sup>e</sup> Plan (1994-1998).

Il souhaite que la structure décisionnelle et opérationnelle prévue par la convention soit rapidement mise en place et que les maires des arrondissements concernés participent aux différentes orientations prises par ces instances. Une politique de concertation active sera également menée avec les représentants des réseaux associatifs locaux impliqués dans les champs d'intervention prévus.

En accompagnement du dispositif de dotation de solidarité urbaine, la D.S.U., il souhaite qu'une étude préalable d'opération programme d'amélioration de l'habitat complexe sur Belleville soit également envisagée.

Il lui demande, afin d'engager concrètement cette convention, que les services de la préfecture de Paris proposent un calendrier de mise en œuvre ainsi que les modalités de concertation avec les réseaux associatifs locaux et la participation des élus d'arrondissement.

2. Suite de la discussion des conclusions du rapport (n° 32, 1995-1996) de M. Pierre Fauchon, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sur :

– la proposition de loi (n° 406, 1994-1995) de MM. Jacques Larché, Jean-Paul Delevoe, Pierre Fauchon, André Bohl, Philippe de Bourgoing, Yann Gaillard, Charles Pelletier, Michel Rufin, Lucien Lanier et François Blaizot relative à la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudance ou de négligence commis dans l'exercice des fonctions;

– la proposition de loi (n° 255, 1994-1995) de M. Claude Huriet relative à la protection pénale des exécutifs locaux à raison des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions.

– et la proposition de loi (n° 361, 1994-1995) de MM. Hubert Haenel, Louis Althapé, Jean Bernard, Eric Boyer, Jacques Braconnier, Mme Paulette Briseperrière, MM. Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jacques Delong, Michel Doublet, Jean Chamant, Désiré Debavelaere, Luc Dejoie, Charles Descours, Roger Fossé, Yann Gaillard, François Gerbaud, Daniel Goulet, Georges Gruillot, Emmanuel Hamel, Jean-Paul Hammann, Jean-Paul Hugot, Roger Husson, André Jarrot, André Jourdain, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Philippe Marini, Michel Maurice-Bokanowski, Lucien Neuwirth, Jean-Pierre Schosteck, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Michel Rufin et Alain Vasselle visant à étendre aux districts les règles applicables à la responsabilité des syndicats de communes pour les accidents survenus aux membres de leur comité et à leur président, en complétant l'article L. 164-5 du code des communes.

Aucun amendement n'est plus recevable.

3. Discussion des conclusions du rapport (n° 58, 1995-1996) de M. Robert Pagès fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sur la proposition de loi (n° 387, 1994-1995) de Mmes Marie-Claude Beaudeau, Michelle Demessine, Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Robert Pagès, Jean-Luc Bécart, Mmes Danielle Bidard-Reydet, Paulette Fost, MM. Jean Garcia, Charles Lederman, Félix Leyzour, Mme Hélène Luc, MM. Louis Minetti, Ivan Renar, Robert Vizet, Henri Bangou, Claude Billard, Mme Nicole

Borvo, MM. Guy Fischer, Paul Loridant et Jack Ralite tendant à faire du 20 novembre une journée nationale des droits de l'enfant.

A seize heures :

4. Discussion de la résolution (n° 59, 1995-1996), adoptée par la commission des affaires culturelles, en application de l'article 73 *bis*, alinéa 8, du règlement sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (n° E 419).

Rapport (n° 43, 1995-1996) de M. Adrien Gouteyron fait au nom de la commission des affaires culturelles.

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 13 novembre 1995, à dix-sept heures.

5. Discussion des conclusions du rapport (n° 57, 1995-1996) de M. Adrien Gouteyron fait au nom de la commission des affaires culturelles sur la proposition de loi (n° 213, 1994-1995) de MM. Jean Cluzel, Jean Arthuis, Mme Paulette Brisepierre, MM. André Fosset, Daniel Millaud et Michel Miroudot fixant à cinq ans la durée des mandats des dirigeants des organismes du secteur public de l'audiovisuel.

Délai limite pour le dépôt des amendements : lundi 13 novembre 1995, à dix-sept heures.

#### Délai limite pour les inscriptions de parole et pour le dépôt des amendements

1° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (n° 14, 1995-1996).

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 14 novembre 1995, à dix-sept heures.

2° Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique (n° 27, 1995-1996).

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 14 novembre 1995, à dix-sept heures.

3° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique (n° 28, 1995-1996).

Délai limite pour le dépôt des amendements : mardi 14 novembre 1995, à dix-sept heures.

4° Débat sur une déclaration de politique générale du Gouvernement sur la réforme de la protection sociale.

Délai limite pour les inscriptions de parole dans ce débat : mercredi 15 novembre 1995, à dix-sept heures.

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée le vendredi 10 novembre 1995, à zéro heure trente-cinq.)

Le Directeur  
du service du compte rendu intégral,  
DOMINIQUE PLANCHON

## NOMINATIONS DE MEMBRES DE COMMISSIONS PERMANENTES

Dans sa séance du jeudi 9 novembre 1995, le Sénat a nommé :

- M. Guy Robert membre de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, en remplacement de M. Jean-Pierre Raffarin, dont le mandat sénatorial a cessé ;
- M. Jean-Pierre Vial membre de la commission des affaires sociales, en remplacement de M. Michel Barnier, dont le mandat sénatorial a cessé.

## NOMINATION DE RAPPORTEURS

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

M. Bernard Hugo a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 41 (1995-1996) de M. Pierre Laffitte concernant la lutte contre la pollution atmosphérique et le développement de l'industrie du véhicule électrique.

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

M. Alain Vassel a été nommé rapporteur de sa proposition de loi n° 30 (1995-1996) tendant à modifier l'octroi de l'article 189-2 du code de la famille et le l'aide sociale.

### COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES

M. Charles Jolibois a été nommé rapporteur (en remplacement de M. Michel Dreyfus-Schmidt) de la proposition de loi n° 378 (1994-1995) de M. Michel Dreyfus-Schmidt autorisant un accès direct à leur dossier des personnes mises en examen.

## ORDRE DU JOUR DES PROCHAINES SÉANCES DU SÉNAT

établi par le Sénat dans sa séance du 9 novembre 1995 à la suite des conclusions de la Conférence des présidents

Mardi 14 novembre 1995 :

Ordre du jour établi en application de l'article 48, deuxième et troisième alinéas, de la Constitution

A, neuf heures trente :

1° Trois questions orales sans débat :

- n° 214 de M. Jean-Jacques Robert à M. le ministre de l'intérieur (*violences en Essonne*) ;
- n° 213 de M. Roland Courteau à M. le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications (*industrie de la chaussure : menaces sur l'emploi*) ;
- n° 205 rect. de M. Michel Charzat à M. le ministre délégué à la ville et à l'intégration (*mise en œuvre de la convention signée entre l'Etat et la ville de Paris sur la politique de la ville*) ;

2° Suite des conclusions de la commission des lois sur les propositions de loi (n° 406, 255 et 361, 1994-1995) relatives à la responsabilité pénale des élus locaux pour des faits d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice des fonctions (rapport n° 32, 1995-1996) ;

(Aucun amendement à ces conclusions n'est plus recevable.)

3° Conclusions de la commission des lois sur la proposition de loi (n° 387, 1994-1995) tendant à faire du 20 novembre une journée nationale des droits de l'enfant (rapport n° 58, 1995-1996) ;

A seize heures :

4° Résolution de la commission des affaires culturelles sur la proposition de directive (n° E-419) du Parlement européen et du Conseil portant modification de la directive 89/552/CEE du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle (n° 59, 1995-1996) ;

5° Conclusions de la commission des affaires culturelles sur la proposition de loi (n° 213, 1994-1995) fixant à cinq ans la durée des mandats des dirigeants des organismes du secteur public de l'audiovisuel (rapport n° 57, 1995-1996).

(La Conférence des présidents a fixé au lundi 13 novembre, à 17 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements aux deux textes visés aux 4° et 5°.)

**Mercredi 15 novembre 1995 :**

A seize heures :

*Ordre du jour prioritaire :*

1° Lecture d'une déclaration de politique générale du Gouvernement sur la réforme de la protection sociale ;

2° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (n° 14, 1995-1996) ;

(La Conférence des présidents a fixé au mardi 14 novembre, à 17 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements à ce projet de loi.)

3° Projet de loi organique, adopté par l'Assemblée nationale, pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique (n° 27, 1995-1996) ;

4° Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, pris pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui instituent une session parlementaire ordinaire unique (n° 28, 1995-1996).

(Pour ces deux projets de loi, la Conférence des présidents :

- a décidé qu'il sera procédé à une discussion générale commune ;
- a fixé au mardi 14 novembre, à 17 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements.)

**Jeudi 16 novembre 1995 :**

A dix heures et à quinze heures :

*Ordre du jour prioritaire :*

Débat sur une déclaration de politique générale du Gouvernement sur la réforme de la protection sociale et vote par scrutin public à la tribune ;

(La Conférence des présidents a fixé :

- à quinze minutes les temps réservés au président de la commission des affaires sociales et au président de la commission des finances ;
- à quatre heures trente minutes la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;

L'ordre des interventions sera déterminé en fonction du tirage au sort auquel il a été procédé au début de la session et les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mercredi 15 novembre.)

**Du mardi 21 novembre 1995, à 16 heures, au samedi 9 décembre 1995 inclus :**

Sous réserve de transmission du texte, projet de loi de finances pour 1996 (AN, n° 2222).

En outre, la Conférence des présidents a fixé au mardi 12 décembre la séance du mois de décembre réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par le Sénat.

Par ailleurs, après concertation avec l'Assemblée nationale, le Sénat a décidé de suspendre ses travaux en séance publique pendant les périodes suivantes :

- les semaines du 25 décembre 1995 au 14 janvier 1996 ;
- la semaine du 26 février au 3 mars 1996 ;
- les semaines du 1<sup>er</sup> au 14 avril 1996.

**ANNEXE**

Questions orales sans débat inscrites à l'ordre du jour du mardi 14 novembre 1995.

N° 214. - A la suite des incidents survenus dans le quartier des Tarterets à Corbeil-Essonnes, à la Grande Borne à Grigny, à Vigneux-sur-Seine et à Evry, M. Jean-Jacques Robert attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur sur les conséquences graves de ces agressions ; en particulier il note que systématiquement les voitures de police, les postes de police et les policiers sont l'objet de ces agressions insupportables.

Il lui demande les moyens qui sont et seront mis en œuvre pour reprendre la situation en main.

N° 213. - M. Roland Courteau expose à M. le ministre de l'industrie, de la poste et des télécommunications que l'industrie de la chaussure, en France, est en crise... et que la haute vallée de l'Aude (département de l'Aude) se trouve en première ligne, tandis que s'ouvre un nouveau front social.

Alors que la consommation nationale est passée de 240 millions de paires de chaussures à 330 millions, jamais les interrogations des salariés des différentes usines n'ont été formulées avec autant d'angoisse.

Il est vrai, et ceci explique peut-être cela, que les importations auraient considérablement augmenté pour atteindre quelque 225 millions de paires.

Va-t-on laisser aller ? Va-t-on laisser faire, jusqu'à rendre exsangues certaines régions comme cette haute vallée de l'Aude, où 2 000 familles de salariés se trouvent être confrontées à un plan social chez Myris et à un dépôt de bilan pour Chausseria ?

Il est évident que l'industrie de la chaussure ne pourra subsister longtemps, face à des produits importés dont les prix défont toute concurrence puisque fabriqués, dans bien des cas, par des mains-d'œuvre surexploitées.

Il lui indique donc que la situation sociale est tendue à l'extrême, et la détermination des salariés, élus et populations, particulièrement forte, car la haute vallée de l'Aude ne veut pas être à la veille de la plus grosse catastrophe économique de son histoire.

C'est pourquoi il lui demande quelles mesures nationales, à très court terme, il entend prendre en faveur de l'industrie de la chaussure.

Et si, dès à présent, face aux difficultés de ce secteur (dépôt de bilan chez Chausseria, plan social chez Myris ; amputations de salaires dans un cas, chômage technique dans l'autre), le Gouvernement entend réagir, sous quelles formes et sous quels délais, afin que soit assuré le maintien des emplois et démontré, concrètement, que l'aménagement du territoire reste bien l'un de ses soucis majeurs.

N° 205 rectifiée. - M. Michel Charzat rappelle à M. le ministre délégué à la ville et à l'intégration qu'une convention entre l'Etat et la ville de Paris sur la politique de la ville a été signée le 27 mars 1995, appelant à une démarche de développement social urbain sur 6 nouveaux quartiers.

A ce jour, ni le comité de pilotage devant associer les représentants de l'Etat, de la ville de Paris et du Fonds d'action sociale, ni les équipes opérationnelles n'ont été mis en place.

Pourtant, sans ces instances et sans études préalables, aucun des objectifs visés par cette convention ne pourra être atteint, alors que l'Etat a d'ores et déjà affecté cinquante millions de francs au titre de la politique de la ville à l'ensemble de ces secteurs dans le cadre du XI<sup>e</sup> Plan (1994-1998).

Il souhaite que la structure décisionnelle et opérationnelle prévue par la convention soit rapidement mise en place et que les maires des arrondissements concernés participent aux différentes orientations prises par ces instances. Une politique de concertation active sera également menée avec les représentants des réseaux associatifs locaux impliqués dans les champs d'intervention prévus.

En accompagnement du dispositif de dotation de solidarité urbaine (DSU), il souhaite qu'une étude préalable d'opération programme d'amélioration de l'habitat complexe sur Belleville soit également envisagée.

Il lui demande, afin d'engager concrètement cette convention, que les services de la préfecture de Paris proposent un calendrier de mise en œuvre ainsi que les modalités de concertation avec les réseaux associatifs locaux et la participation des élus d'arrondissement.

**QUESTION ORALE**

REMISE À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT  
(Application des articles 76 à 78 du règlement)

*Attribution des subventions du fonds  
de péréquation des transports aériens*

215. - 9 novembre 1995. - M. Georges Othily attire l'attention de Mme le secrétaire d'Etat aux transports sur les problèmes liés à l'attribution de subventions en provenance du fonds

de péréquation dans le cadre de l'aménagement du territoire. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1995, un fonds de péréquation des transports aériens, établissement public national placé sous la tutelle conjointe du ministre chargé de l'aménagement du territoire et du ministre chargé des transports a été créé. Ce fonds concourt à assurer l'équilibre des dessertes aériennes intérieures réalisées dans l'intérêt de l'aménagement du territoire. Ses ressources sont redistribuées aux compagnies aériennes assurant ces dessertes dans des conditions définies par décret. Par ailleurs, les dispositions réglementaires européennes remettent parfois en cause le soutien apporté par les collectivités territoriales à l'exploitation de certaines liaisons, principalement transversales. Toutefois, les critères d'obtention du soutien financier d'une exploitation sont si précis qu'il est probable que le nombre de liaisons pouvant en bénéficier soit très restreint. Il convient de rappeler que le fonds de péréquation

est mis à disposition des autorités souhaitant que l'exploitation d'une liaison donnée soit effectivement assurée et ceci dans les meilleures conditions possibles. Dans le cas de la Guyane par exemple, il est exigé un programme régulier d'au moins 3 aller et retour par semaine, 48 semaines par an, le trafic annuel devant être compris entre 10 000 et 150 000 passagers. Toutefois, le seuil minimal ne s'applique pas aux liaisons existantes au premier janvier 1995. Hors à ce jour, il croit savoir que les recettes pour 1995 devraient s'élever à 150 millions de francs et que le fonds n'a accordé aucune subvention. Compte tenu des délais très importants imposés par la procédure d'attribution des subventions, ne serait-il pas possible d'instituer une procédure transitoire mieux adaptée aux nécessités, celle-ci ne pouvant souffrir des difficultés que pourrait poser la Communauté européenne ?