

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. JEAN GLAVANY

1. **Loi de finances pour 1998** (deuxième partie). – Suite de la discussion d'un projet de loi. (p. 2).

SOLIDARITÉ ET SANTÉ

- M. Pierre Forgues, rapporteur spécial de la commission des finances, pour les affaires sociales.
- M. Serge Janquin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour l'action sociale et la lutte contre l'exclusion.
- M. Francis Delattre, rapporteur spécial de la commission des finances, pour les rapatriés.
- M. Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la santé.
- M. Jean-Luc Prél, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la santé.

M. Pierre Bourguignon, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la ville et l'intégration.

M. Roland Carraz, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la ville et l'intégration.

M. André Santini, rapporteur pour avis de la commission de la production, pour la ville et l'intégration.

M. Yves Bur,
Mmes Gilberte Marin-Moskovitz,
Roselyne Bachelot-Narquin,
MM. Michel Pajon,
Robert Hue.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. **Ordre du jour** (p. 24).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE M. JEAN GLAVANY,
vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à dix heures.)

1

LOI DE FINANCES POUR 1998 **(DEUXIÈME PARTIE)**

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1998 (n^{os} 230, 305).

SOLIDARITÉ ET SANTÉ

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère de l'emploi et de la solidarité concernant la solidarité et la santé.

La parole est à M. le rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour les affaires sociales.

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour les affaires sociales. Monsieur le président, madame le ministre de l'emploi et de la solidarité, monsieur le secrétaire d'Etat à la santé, mes chers collègues, le budget de la solidarité progressera de 2,8 % en 1998. Avec 63,6 milliards de francs, c'est même l'un des principaux budgets de la nation.

Dans cet ensemble, les moyens consacrés aux deux priorités que sont la politique en faveur des personnes handicapées et la lutte contre l'exclusion progressent de plus de 4 %.

Au risque de vous surprendre, je me demande s'il faut se réjouir d'une telle progression. En effet, il s'agit trop souvent d'un rattrapage. Je me contenterai de donner l'exemple de quatre chapitres insuffisamment dotés au cours des dernières années et qui appellent, aujourd'hui, des dotations renforcées afin d'apurer progressivement le passif. Il s'agit des objecteurs de conscience, de l'aide sociale de l'Etat, de la tutelle et curatelle d'Etat, et de l'aide médicale de l'Etat.

Mais surtout s'il n'y a pas lieu de se réjouir, c'est que six millions de personnes vivent dans notre pays grâce aux minima sociaux, ce qui signifie que la précarité s'enracine.

Le RMI constitue d'ailleurs la principale masse du budget de la solidarité. Avec 25,3 milliards de francs en 1998, l'augmentation sera de 4,5 %, alors même que le cap du million de titulaires a été franchi à la fin de 1996.

Parallèlement, les subventions aux centres d'hébergement et de réadaptation sociale – les CHRS – progressent de 3 %, ce qui représente la création de 500 places nouvelles dans ces centres.

Quant à l'aide médicale de l'Etat, destinée, en l'absence d'assurance maladie universelle, à ceux qui n'ont pas de résidence stable, elle sera maintenue à 807 millions de francs en 1998. Cela permettra de rattraper 100 à 150 millions de francs sur les 800 millions de francs d'ariérés accumulés.

Je relèverai également deux autres mesures significatives dans le domaine de la lutte contre l'exclusion : l'ouverture, au-delà de la période hivernale, d'une grande partie des 15 000 places d'hébergement destinées aux personnes sans résidence stable ou frappées de grande exclusion ainsi que l'augmentation de 6,9 % des crédits consacrés aux structures d'insertion par l'économique.

La seconde grande masse de crédits au sein de ce budget concerne les personnes handicapées. Les crédits qui leur sont destinés dans l'ensemble des budgets concernés, à savoir la solidarité, l'emploi et l'agriculture, augmentent de près de 5 %.

C'est la contribution de l'Etat au financement de l'AAH, l'allocation aux adultes handicapés qui en représente la part essentielle. Avec 23,9 milliards de francs et 635 000 allocataires, elle poursuit sa progression à un rythme soutenu de 4,7 %.

Cependant, malgré un quasi-doublement des dotations budgétaires depuis onze ans, je dois remarquer que le montant de l'allocation proprement dit a évolué relativement moins vite que d'autres minima, notamment le SMIC. De même, l'allocation compensatrice pour tierce personne a perdu, en dix ans, un tiers de son pouvoir d'achat en heures d'auxiliaire de vie.

En outre, il est regrettable que le complément d'AAH ne puisse être versé qu'à ceux qui perçoivent déjà cette allocation, car les personnes bénéficiant d'un revenu de sécurité sociale, au titre de l'invalidité, sont confrontées aux mêmes difficultés que les personnes prises en charge par la solidarité nationale.

Pour ce qui est des places dans les établissements, le budget de la solidarité comporte un effort remarquable : création de 2 000 places nouvelles dans les centres d'aide par le travail...

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Comme l'an passé !

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. ... complété par la création de 500 places en ateliers protégés dans le budget du travail et par la création de 400 à 500 places dans les maisons d'accueil spécialisé ou dans les foyers à double tarification grâce à la loi de financement de la sécurité sociale.

Les besoins n'en restent pas moins considérables. Il suffit de se rappeler les situations dramatiques auxquelles sont confrontées les familles qui, dans certaines régions, notamment en Ile-de-France et dans le nord de la France, doivent attendre huit à neuf ans qu'une place se libère après l'orientation par la COTOREP.

Je souhaite donc, madame la ministre, que le début de la présente législature fournisse l'occasion d'une mise en perspective pluriannuelle de la résorption de ces besoins. Il me paraît opportun, en effet, de se fixer dès aujourd'hui un objectif chiffré qui apporterait, en cinq ans, une solution à ces problèmes.

Les crédits d'action sociale en faveur des personnes handicapées sont destinés, pour l'essentiel, au financement des services d'auxiliaires de vie. Je regrette que les crédits des auxiliaires de vie stagnent depuis dix ans, alors que l'extension de ces emplois apparaît aujourd'hui non seulement indispensable, mais d'un coût acceptable par la collectivité, soit 63 000 francs par équivalent temps plein.

Les charges, au titre de la tutelle et de la curatelle d'État, connaissent une évolution préoccupante. Je rappelle qu'il s'agit des rémunérations allouées aux personnes physiques ou morales qualifiées pour exercer la tutelle d'État. Ce sont donc des décisions de justice qui déterminent l'ampleur des moyens requis.

Le projet de loi de finances prend enfin toute la mesure des aspects financiers du problème, puisque les crédits augmentent cette année de plus de 18 %. J'estime toutefois qu'il convient de réfléchir à un dispositif, éventuellement de nature législative, qui permettrait, en amont, de contenir la progression des dépenses par un recours plus rigoureux aux mesures de tutelle.

Même si cela est parfois un peu oublié, le budget de la solidarité retrace les crédits à l'entretien des objecteurs de conscience mis à la disposition des associations d'accueil. Leur nombre a fortement augmenté jusqu'à la mise en œuvre de la réforme du service national, et l'insuffisance des crédits inscrits en loi de finances continue de soulever de graves difficultés.

La période de transition qui précède la disparition de la conscription, théoriquement jusqu'en 2002, est extrêmement délicate pour les associations d'accueil. En effet, il ne peut être admis que 300 à 400 jeunes qui se sont déjà vu reconnaître le statut d'objecteur de conscience, ne trouvent pas d'affectation, faute de crédits, et ne bénéficient, de ce fait, d'aucune couverture sociale.

Je pense qu'il serait plus logique que les autorités militaires accordent d'emblée – certes de manière discrète, afin de ne pas faire progresser encore le nombre d'objecteurs de conscience – des exemptions aux jeunes qui sont encore tenus de se présenter dans les centres de présélection et qui demandent à bénéficier de ce statut.

Cela mettrait fin à une situation quelque peu surréaliste, puisque la loi sur la réforme du service national, par ailleurs, prend en considération la situation des jeunes ayant un contrat de travail. Mais ce serait également une source d'économies pour le budget de la solidarité et pour celui de la défense.

La modicité des crédits prévus pour les personnes âgées ne doit pas faire oublier le financement des CODERPA – les comités départementaux des retraités et des personnes âgées. En effet, l'article 50 du chapitre 47-21 ne comporte plus de dotation pour le fonctionnement des CODERPA et des CORERPA – les conférences régionales des retraités et des personnes âgées. En 1997, la loi

de finances initiale, dotée de 0,4 million de francs, au titre de la réserve parlementaire, a été augmentée d'un mouvement de crédits de 4 millions de francs.

Je souhaite vivement que des modalités de financement appropriées puissent également être trouvées en 1998 pour ces lieux de dialogue, d'information et de réflexion.

Au-delà de ces modestes crédits, je veux aborder deux questions importantes pour les personnes âgées.

Je pense d'abord au problème des retraites agricoles. Vous vous demandez peut-être pourquoi je traite de cette question dans un rapport spécial consacré au budget de la solidarité, je vais donc m'en expliquer.

Chacun admettra qu'il est difficile de vivre avec le minimum vieillesse et, *a fortiori*, avec le RMI. Mais que penser de la situation d'une personne seule qui perçoit 1 400 francs par mois ou d'un couple qui perçoit 2 400 francs par mois ? Ces chiffres demeurent pourtant ceux de nombreuses retraites agricoles. Ils montrent que ce problème ne relève pas uniquement du BAPSA.

Je le dis d'autant plus que le BAPSA s'apprête à fournir un effort appréciable en 1998. En effet, il financera des mesures nouvelles d'un montant de 760 millions de francs en 1998, soit, en réalité, plus d'un milliard de francs en année pleine.

Ces mesures sont plus significatives que les mesures adoptées en 1996 à l'initiative du précédent gouvernement. Elles se traduiront par un relèvement de 5 100 francs par an, dès 1998, pour les 275 000 conjoints ou aides familiaux bénéficiant de la seule retraite forfaitaire et ayant effectué l'intégralité ou l'essentiel de leur carrière dans l'agriculture.

Leur revenu sera ainsi porté à 2 000 francs par mois, ce qui demeure inférieur au RMI. L'effort doit donc être poursuivi, de telle sorte qu'aucune retraite ne soit inférieure au minimum vieillesse.

Or, je dois constater que les modalités d'attribution de cette allocation n'ont pas suivi l'évolution de la société, car la condition d'âge inexplicablement demeure fixée à soixante-cinq ans. Je ne vois pas ce qui justifie le maintien d'une telle condition pour tous ceux qui, agriculteurs ou non, ayant pris leur retraite autour de soixante ans, disposeraient de ressources inférieures au minimum vieillesse.

L'abaissement à soixante ans de cette condition d'âge constituerait une nouvelle étape dans la revalorisation des revenus des retraités agricoles. En effet, ceux-ci pourraient, grâce à l'allocation supplémentaire d'un montant de 2 000 francs par mois, parvenir ainsi au niveau du minimum vieillesse.

Cette mesure pourrait permettre, par ailleurs, de libérer des emplois. En effet, les personnes qui continuent de travailler au-delà de soixante ans parce qu'elles n'ont pas cotisé suffisamment longtemps seraient sans doute incitées à renoncer à cette activité si elles pouvaient avoir immédiatement accès au minimum vieillesse avant soixante-cinq ans.

Quant à son coût, je l'estime, pour les seuls agriculteurs, à 2,5 milliards de francs à la charge du FSV, le fonds de solidarité vieillesse. Le financement ne me semble donc pas soulever des difficultés insurmontables. Au demeurant, la solidarité interne à la branche pourrait jouer, afin que ceux qui en ont le plus besoin bénéficient effectivement de cette remise à niveau.

Cette remarque vaut également pour certains rééquilibres qui pourraient s'opérer en faveur des moins favorisés dans le calcul des pensions. Ainsi, la majoration pour

enfants, qui s'élève à 10 % du montant de la retraite, serait autrement plus juste si elle consistait en une somme forfaitaire : actuellement, en effet, plus la retraite est élevée, plus la bonification est importante.

Enfin, selon un échéancier à déterminer, il faudra progressivement porter la retraite minimale à 75 % du SMIC.

Je veux enfin aborder une seconde question importante qui concerne, entre autres, les retraités. Il s'agit de l'intervention des associations fournissant des aides à domicile.

Lorsqu'ils emploient une aide à domicile, les particuliers peuvent bénéficier, sous certaines conditions, d'une exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale. En revanche, les associations d'aide à domicile ne peuvent bénéficier que d'une exonération de 30 %.

Cette différence ne permet pas, faute de transparence, de garantir au demandeur une véritable liberté de choix entre un mécanisme de mandataire et un mécanisme de prestataire. Pourtant, les associations d'aide à domicile présentent l'avantage de structurer l'offre, d'offrir des emplois pérennes et d'apporter une réponse adaptée aux besoins de tous les publics et, tout particulièrement, des personnes les plus fragilisées, pour lesquelles le statut d'employeur n'est pas le plus adapté.

C'est pourquoi j'ai souhaité que soit étendue à ces associations l'exonération de cotisations dont peuvent déjà bénéficier certaines personnes. J'espère que la réflexion sur cette proposition sera rapidement menée à son terme et pourra trouver sa place dans un prochain texte législatif.

En conclusion, puisque vous faites clignoter les voyants, monsieur le président...

M. le président. Ce n'est pas moi, c'est automatique, mais je vous remercie d'en tenir compte.

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Je me méfie maintenant...

M. le président. De moi ?

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. Non, pas de vous ! De ce qui est automatique ici, à l'Assemblée ! (*Sourires.*)

M. le président. Concluez !

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial. En conclusion donc, il faut reconnaître que le budget de la solidarité pour 1998, si remarquable que soit sa progression, n'apportera que des réponses partielles aux problèmes posés.

L'essentiel tient plutôt dans l'engagement du Gouvernement qui a entrepris d'attaquer le mal à sa racine, en lançant de grandes réformes législatives.

Je pense, bien entendu, à la loi relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes. Je pense également au projet de loi de prévention et de lutte contre les exclusions qui nous sera soumis au début de l'année prochaine, après une large consultation des associations. Je pense enfin à la révision des lois de 1975 sur les handicapés et sur les institutions sociales, qui devra s'attacher à replacer la personne au cœur du dispositif.

Madame le ministre, nous voulons vous encourager à poursuivre dans cette direction. C'est pourquoi la commission des finances vous demande, mes chers collègues, d'émettre un vote favorable à l'adoption des crédits de la solidarité. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour l'action sociale et la lutte contre l'exclusion.

M. Serge Janquin, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour l'action sociale et la lutte contre l'exclusion. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, mon rapport étant en distribution, je n'en reprendrai ni l'architecture ni le détail dans cette intervention, au demeurant trop courte pour en couvrir tout le champ.

Dans une approche plus personnelle, je tenterai d'apporter quelques éclairages et de poser quelques questions sur des chapitres qui sont au cœur de l'action du ministère de l'emploi et de la solidarité, qui sont même la pierre angulaire de l'action du Gouvernement et font le débat politique de notre société.

Le projet de budget pour 1998 doit accompagner le retour de la croissance. Il ne fait pas, heureusement, que cela.

Si le Premier ministre l'a caractérisé par trois axes – maîtrise de la dépense publique, priorité aux investissements publics, priorité à l'emploi – il est clair que le dernier est particulièrement souligné à la lecture des crédits qui lui sont affectés : notre pays n'avancera que si le tissu social se renforce et que l'exclusion régresse. L'exclusion ne régressera qu'à mesure du repli du chômage.

La région Nord-Pas-de-Calais que vous connaissez bien, madame la ministre, le sait. Elle est celle du tunnel sous la Manche, du TGV-Nord-Europe, d'Euralille, mais elle veut aussi tirer vers le haut tous les exclus de l'emploi pour faire participer le plus grand nombre aux mutations en cours.

Il en est de même pour la nation tout entière : il n'est pas de marche forcée vers la modernité qui résiste à la déchirure sociale, mais ce sont la solidarité et la cohésion sociale qui rendent possible l'aventure de la modernité. L'emploi est donc au cœur de tout combat contre l'exclusion et, contre l'exclusion, il fallait repenser l'emploi.

Les moyens que le budget accorde à votre ministère permettent de mettre sur les rails cette priorité.

Au plan général, dans un contexte réputé si difficile qu'il nous a valu une dissolution de l'Assemblée nationale, votre budget s'en est sorti plus qu'honorablement.

Cette augmentation des moyens traduit la volonté de financer les nouvelles priorités en faveur de l'emploi des jeunes sans remettre en cause les dispositifs destinés à insérer les personnes en grande difficulté : chômeurs de longue durée, jeunes sans qualification.

Vous avez obtenu notamment l'adéquation des crédits du RMI aux effectifs attendus, une hausse de l'allocation pour adultes handicapés, le maintien des crédits destinés aux contrats emploi-solidarité, le passage de 20 000 à 30 000 contrats emploi-consolidé.

Si le nombre des CIE, les contrats initiative-emploi, passe de 280 000 à 200 000, au niveau de l'utilisation réelle en 1997, je n'oublie pas que, dans le budget de 1997, le CIE, dont nous avons dénoncé le coût et les effets d'aubaine, mais qui avait été l'arme de guerre du candidat Jacques Chirac, avait été « consolidé et recentré », pour reprendre la présentation officielle de l'époque, c'est-à-dire ratiboisé de 6 milliards de francs.

La grande nouveauté réside dans la création de 150 000 emplois-jeunes dans le secteur public et associatif.

Ces dispositions montrent bien le choix central du Gouvernement : l'exclusion, qui ronge nos sociétés, ne peut être combattue avec succès que par le reflux du chômage qui fait de « l'autre », dont je reparlerai à la fin de mon propos, le bouc émissaire d'un mal dont on avait renoncé à traiter les causes, tant il était évident que le remède remettait en question l'actuel partage des richesses.

Par la loi-cadre annoncée pour les trente-cinq heures, par le plan emploi-jeunes développant les gisements d'emplois pour mieux satisfaire les besoins sociaux, en n'ayant pas peur de faire jouer au budget social et au budget de l'État leur rôle de redistribution des richesses, vous ouvrez un front déterminé contre l'exclusion, vous affirmez la volonté du Gouvernement d'inverser le balancier des causes de l'exclusion, dont les conséquences, on le sait, vont jusqu'à la perte de fait de la citoyenneté.

Il était devenu urgent de s'attaquer à la redistribution des richesses et du travail ; nous ne sommes d'ailleurs qu'au début de ce chantier.

Voilà qui nous change d'une politique dans laquelle la réduction des droits, la flexibilité du travail, la réduction des coûts sociaux et des minima sociaux étaient toujours qualifiées de réformes courageuses, alors que les atteintes aux avantages et privilèges des plus favorisés passaient toujours pour de lamentables erreurs économiques, en dépit de l'échec économique et social des politiques suivies, et ce dans un raisonnement qui ne manquait pas, me semble-t-il, d'une certaine obscénité.

J'en veux pour preuve le débat qui s'était instauré, ces dernières années, à propos du RMI, et dont j'ai pu constater devant la commission, sans être contredit, qu'il me paraissait pacifié.

Peut-on rappeler qu'installé pour réduire la fracture sociale, le gouvernement d'alors, par certains de ses membres, avait fustigé le RMI et les RMIstes ? Culture RMI ou culture d'inactivité pour Eric Raoult, qui allait jusqu'à parler de déplacement pour les familles à problème.

Peut-on rappeler que, déjà, à l'automne 1994, Edouard Balladur avait tenté de transférer à la charge des conseils généraux le quart des allocations versées par l'État ?

Peut-on rappeler également qu'en octobre 1995, Alain Juppé confiait à M. de Courson une mission antitriche au RMI.

Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité. C'était déjà M. de Courson ? (*Sourires.*)

M. Serge Janquin, rapporteur pour avis. Peut-on rappeler, enfin, qu'à l'occasion du budget de 1997, l'éventualité de la mise en place d'une obligation alimentaire sur l'attribution du RMI, pour en faire porter une partie à des familles déjà démunies, avait clairement été envisagée par Bercy, avant d'être niée par les politiques ?

Cette disposition aurait d'ailleurs transformé en mesure d'aide sociale ce que la loi avait défini comme un droit.

Je me rappelle une phrase d'Olof Palme : « La société doit être douce pour les faibles et exigeante pour les forts. »

Là, bien au contraire, l'état d'esprit, était « haro sur les faibles »...

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Fantômes !

M. Serge Janquin, rapporteur pour avis. ... alors même que trois quarts des Français estimaient que les pouvoirs publics n'en faisaient pas assez pour les plus démunis...

M. Jean-Luc Prél. Vous appelez cela un rapport objectif ?

M. Serge Janquin, rapporteur pour avis. ... 61 % considérant que le RMI n'était pas assez élevé, selon une étude du CRÉDOC.

La majorité d'alors, et en particulier Eric Raoult,...

M. Jean-Luc Prél. C'est du budget pour 1998 qu'il s'agit !

M. Serge Janquin, rapporteur pour avis. ... aurait été bien inspirée de se rappeler de cette phrase de la lettre de mission que le Président de la République avait envoyée à son ministre le 6 juin 1995 : « Vous devez jouer un rôle essentiel dans la réduction de la fracture sociale ».

M. Pierre Forgues. Vœu pieux.

M. Serge Janquin, rapporteur pour avis. Bien seul devait se sentir Xavier Emmanuelli pour qui il y avait « une vraie attente et un gros boulot à réaliser en matière de soins, d'hébergement et de droits ».

Sur ce sujet, je veux dire trois choses.

La première me vient d'un RMIste déclarant dans le documentaire de Karlin et Lainé, *Les Raisins de la colère* : « Lorsqu'on en arrive à demander le RMI, c'est qu'on n'est plus rien, qu'on est au fond du gouffre. On se dit : je suis nul, je ne vauds rien. »

La deuxième, c'est que les crédits inscrits à ce titre, qui concernent plus d'un million de personnes, sont à la hauteur du plan de recapitalisation d'Air France pour 40 000 emplois.

La troisième, c'est que votre projet de budget répond aux besoins prévisibles, encore que le plan emplois-jeunes, pour les personnes âgées de vingt-six à trente ans et même pour les jeunes de moins de vingt-six ans qui sont mariés et qui ont charge de famille, pourrait avoir des effets positifs sur le nombre d'allocataires, surtout si les collectivités territoriales, à l'instar du conseil général du Pas-de-Calais, décidaient de cofinancer les projets des communes et associations sur ce public-là précisément, situant bien ainsi où sont les urgences.

M. Pierre Forgues. Le Pas-de-Calais est exemplaire ! (*Sourires.*)

M. Serge Janquin, rapporteur pour avis. Merci de le souligner, mon cher collègue. Je le dirai au président de son conseil général !

Vous nous avez indiqué, madame la ministre, qu'un projet de loi sur la prévention et la lutte contre les exclusions, qui mobilisera l'ensemble des ministères, serait présenté en février sur le bureau de notre assemblée pour être soumis au vote du Parlement avant la fin de la session et qu'une provision était d'ores et déjà inscrite aux charges communes – 225 millions de francs. C'est sans doute un peu court mais ce n'est qu'une provision, j'en conviens, et l'effort devra venir de chacun des ministères concernés, voire d'un collectif budgétaire.

Vous avez reçu les principales associations le 23 octobre. Elles sont désormais en possession des éléments essentiels : le calendrier, la méthode, les interlocuteurs, qui sont déjà désignés dans les ministères. Cet engagement de l'ensemble du Gouvernement a rassuré et je m'en réjouis.

Dans le budget que vous nous présentez aujourd'hui, l'allocation spécifique de solidarité est revalorisée. C'est une bonne chose. Je crois me rappeler que c'était un prélèvement sur cette allocation qui devait financer la

défunte loi de cohésion sociale. J'aurai la charité de ne pas trop y insister mais je me réjouis de cette inversion des choix.

Je vous sais gré aussi de l'effort significatif – les crédits augmentent de 6 % –, en faveur des entreprises d'insertion par l'économique. Elles doivent faire face à une concurrence rude dans un contexte de baisse des prix. Elles traversent une passe difficile, à cause notamment du caractère insuffisant et aléatoire ces dernières années des subventions publiques. En dépit de certains dysfonctionnements, elles ont un savoir-faire exceptionnel en matière de remise au travail des exclus. Elles méritaient bien un peu d'air.

La formation des travailleurs sociaux sera également plus soutenue, grâce à des crédits augmentés de 5 %.

Pour faire bonne mesure, je note les 500 places nouvelles de CHRS, les 100 places en centres d'hébergement pour les réfugiés et demandeurs d'asile et les 2 000 nouvelles places de CAT, accompagnées d'une mesure d'ajustement permettant une actualisation plus conforme au coût réel de la place.

Même s'il est nécessaire de poursuivre l'effort quelques années encore, il faut aussi une révision de fond pour répondre aux vraies difficultés qui concernent l'insertion. On entre difficilement en CAT ou en atelier protégé – les listes d'attente sont longues –, mais on n'en sort pratiquement jamais pour la vie du travail en milieu ordinaire. Il y a là sans doute des flux indus, vers l'AAH plutôt que vers la pension d'invalidité, des transitions difficiles, mais aussi des mécanismes de maintien pénécieux.

Pour des raisons humaines et économiques évidentes, nous devons attaquer le problème sur les deux fronts : par la prévention, réduire les flux d'entrée, dans le handicap comme dans l'invalidité, dans les établissements spécialisés et, par l'insertion, accroître le flux de sortie vers le milieu ordinaire de travail et de vie.

Trois questions encore, en dépit d'un bon budget dans l'ensemble, continuent de me préoccuper fortement.

C'est d'abord l'allocation pour adulte handicapé. Bien qu'elle ait été réévaluée de 1,2 % au 1^{er} janvier 1998, elle reste insuffisante. Son rapport au SMIC net s'est dégradé considérablement, passant de 74,34 % en janvier 1983 à 65,52 % en juillet 1997. Cela n'est pas acceptable et devra être combattu.

C'est aussi la situation des adultes handicapés profonds et polyhandicapés à la suite de la récente décision du Conseil d'Etat relative à l'amendement Creton. Je vous ai posé une question écrite sur ses conséquences. Cela mérite des décisions urgentes pour garantir les situations en cause, mais cela mérite surtout une clarification du rôle des établissements et du rôle de l'Etat et des collectivités pour que le dispositif soit adapté, cohérent, et réellement humain. Ce qui a été installé par le biais d'un amendement si généreusement inspiré ne saurait rester dans cet état de précarité et de quasi non-droit. C'est vraiment insoutenable et je ne dissimule pas la honte que j'éprouve face à notre abandon collectif. La loi contre les exclusions doit trouver là un champ d'action prioritaire.

C'est enfin – sans doute mes collègues rapporteurs pour la santé y reviendront-ils plus longuement mais, puisque j'ai déjà évoqué les jeunes au titre de l'emploi, je souhaite en parler au titre de la protection sociale de l'enfant et de l'adolescent – c'est enfin, dis-je, le très alarmant rapport du Haut comité pour la santé publique présenté le 30 juin dernier à Lille.

La mortalité liée aux accidents des jeunes âgés de quinze à vingt-quatre ans est plus que préoccupante : 71 % des décès des jeunes Français sont dus à des morts violentes, des accidents ou des suicides. La France a plus de jeunes suicidés que ses voisins. Les indicateurs de santé marquent une très nette relâchement : troubles bucco-dentaires, traumatismes, troubles visuels ; 75 % des jeunes en insertion se plaignent de dépression, les jeunes Français consomment plus de tranquillisants et de somnifères que partout ailleurs.

Le Haut comité analyse les causes et dessine les remèdes en réclamant une politique globale de la santé des jeunes qui les implique totalement.

Cette situation, comme celle des polyhandicapés, exige de nous, Gouvernement et Parlement, Etat et collectivités territoriales, le sursaut indispensable, une sorte d'*affirmative action*, une discrimination positive en leur direction.

En conclusion, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, et pour revenir à mon propos initial, si je n'ai pas toujours partagé les positions de l'éminent philosophe qu'était Jean-Paul Sartre, je tais mes divergences pour une phrase comme celle-ci : « L'autre est indispensable à mon existence » qui montrait bien que l'existentialisme était aussi un humanisme.

Plus que jamais, notre pays a besoin de resserrer les liens sociaux pour que l'autre y trouve toute sa place. Votre budget va dans ce sens et, certainement, il donne à voir au-delà du mur qui borne encore tous les horizons. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour les rapatriés.

M. Francis Delattre, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour les rapatriés. Bien que modeste, eu égard à l'ensemble des moyens que vous gérez, madame la ministre, le budget des rapatriés, historiquement sensible, mérite une attention particulière.

Les rapatriés sont près d'un million et demi sur le sol national à avoir dû regagner précipitamment la métropole après avoir abandonné derrière eux, dans des territoires anciennement français et devenus avec le temps leur seconde patrie, leurs biens et parfois leurs proches.

Depuis trente ans, tous les gouvernements ont tenté de prendre en compte les blessures de cette population.

Au premier abord, le projet de loi de finances pour 1998 semble s'inscrire en rupture par rapport aux trois dernières années. Le total des crédits qu'il est proposé de consacrer en 1998 aux rapatriés, 2,07 milliards de francs, est en diminution de 65 %, mais la majeure partie de cette évolution est structurelle. Elle découle en apparence, plus ou moins vérifiée, d'une arrivée à terme des engagements passés de l'Etat en matière d'indemnisation, de contribution à l'amélioration des retraites ou à la reconstitution des retraites et d'aide au désendettement.

Voyons d'abord, les crédits relatifs à l'indemnisation, qui furent, historiquement, les plus importants.

Le resserrement de l'échéancier des certificats d'indemnisation émis au titre de la loi du 16 juillet 1987, décidé au tout début de l'année 1993, s'est traduit par un effort budgétaire sans précédent sur les trois exercices 1994, 1995 et 1996. Au cours de cette période, les crédits d'indemnisation ont été portés de 2 928 à 4 270 millions de francs.

En revanche, dans le projet de loi de finances pour 1998, ces crédits ne représentent que 160 millions de francs, soit une baisse de 95 % par rapport aux 3,4 milliards de francs de 1997. Il faut dire que, d'après les informations exposées par l'administration, la quasi-totalité des certificats ayant aujourd'hui été remboursés, des crédits ne sont prévus, en 1998, que pour régler les demandes déposées tardivement en 1997 ou pour traiter les derniers dossiers encore en instance.

Cette évolution est fortement contestée, madame le ministre, par les associations de rapatriés. Celles-ci auraient souhaité l'adoption d'un nouveau dispositif d'indemnisation.

Par ailleurs, elles font observer que le coût prévisionnel de la loi de 1987 était de 30 milliards de francs et que le coût réel des indemnisations se monte à ce jour à 27,7 milliards.

Elles demandent donc que la différence entre ces deux montants, soit 2,3 milliards de francs, soit libérée, notamment pour indemniser les rapatriés auxquels a été appliquée la procédure prévue par l'article 46 de la loi du 15 juillet 1970.

Cet article prévoit le prélèvement sur l'indemnité versée aux rapatriés des montants nécessaires pour le remboursement des prêts de réinstallation qui, le cas échéant, leur ont été consentis. Cela crée une distorsion entre ceux qui se sont réinstallés et ceux qui ne l'ont pas fait.

L'achèvement de l'indemnisation pose également la question du devenir de l'Agence nationale pour l'indemnisation des Français d'outre-mer, l'ANIFOM, établissement public auquel les rapatriés sont historiquement très attachés. Ils craignent que sa disparition, plus ou moins envisagée, ne permette pas de régler l'ensemble des dossiers en cours. La subvention qui lui est consacrée tombe à 27 millions, soit une diminution de près de 7 %.

Deuxième dossier difficile : celui du désendettement. Les solutions mises en œuvre en 1986 et 1987 ont été complétées, en 1994, par la création des commissions départementales d'aide aux rapatriés réinstallés, les CODAIR, qui ont été habilitées à traiter les dossiers au cas par cas pour élaborer des plans d'apurement des dettes. Afin de leur permettre de travailler en toute sérénité, la suspension des poursuites a même été reconduite jusqu'au 31 décembre 1996.

Dans le projet de loi de finances pour 1998, aucune dotation n'est proposée pour les CODAIR ; les reports de crédits au titre des exercices précédents, qui s'élèvent à 100 millions de francs, ont été en effet jugés suffisants par le Gouvernement pour financer une procédure présentée par l'administration comme « en voie de règlement progressif ». Les associations de rapatriés font encore une fois remarquer que plusieurs dizaines de dossiers, notamment dans les départements du Sud et du Sud-Ouest, sont encore à régler. Ils les estiment à peu près à 200.

Quant au dispositif de remise des prêts de réinstallation, la dotation proposée est de 100 millions de francs, en baisse de près de 10 %.

La décroissance de cette ligne budgétaire traduit là aussi l'arrivée à terme des échéanciers de paiement correspondant à l'aide de l'Etat.

Troisième dossier sensible : les retraites. En la matière, l'évolution est également frappante : les crédits, répartis sur sept budgets, sont légèrement supérieurs à 1 500 millions de francs, en baisse de près de 25 %.

Mais la contraction ne porte que sur la contribution de l'Etat au rachat de cotisations et traduit le succès, et donc l'achèvement, de cette procédure mise en place par la loi

de 1985 ; la dotation correspondante était ainsi passée de 450 millions de francs en 1995, à 971 millions de francs en 1996 et à 920 millions de francs en 1997. En 1998, elle sera de 470 millions de francs, en baisse de 48,9 %.

Madame le ministre, c'est tout le problème difficile du rachat des points de retraite. Les associations font remarquer que la génération des premiers arrivés, dans les années 60, est aujourd'hui en âge de prendre sa retraite. Il est impossible de chiffrer avec précision le coût de ces reconstitutions de droits à la retraite. Je me suis permis de dire aux associations de rapatriés que, sur ce point, les engagements de l'Etat étaient inéluctables.

Si les crédits consacrés aux retraités des rapatriés sont en baisse sensible par rapport à 1997, du fait de la diminution des demandes de rachat de cotisations, la part de ces crédits dans l'ensemble du budget des rapatriés est, en revanche, en forte progression. Ils représentent désormais près de 75 % du total de ce budget contre un tiers en 1997.

Outre ces trois points durs, madame le ministre, ces dotations qui représentent la majeure partie des crédits réservés aux rapatriés, des crédits d'intervention – les seuls que vous gérez directement – subsistent, notamment en direction des harkis.

La dotation proposée à ce titre pour 1998 s'élève à 135 millions de francs ; elle est en baisse de 10 %. Ce chapitre sert à financer des aides en matière de transport ou d'hébergement et des actions sociales et culturelles.

Il permet également d'accorder des subventions aux associations, ainsi que des secours exceptionnels : c'est précisément l'utilisation de ces crédits qui a fait l'objet d'un rapport critique de la Cour des comptes dont seule la presse a parlé, mais dont je n'ai pas eu connaissance et qui n'a d'ailleurs pas été rendu public.

Ces observations ont néanmoins un mérite : celui de révéler l'opacité de la gestion du chapitre 46-03.

Il est en effet difficile d'avoir une vision claire de son fonctionnement, ce qui est d'autant plus regrettable que ce chapitre regroupe les crédits les plus importants dans le domaine de l'aide aux rapatriés en général et aux harkis en particulier.

Il est clair que cette communauté ne bénéficie pas d'une attention suffisante dans le projet de loi de finances pour 1998.

Les anciens supplétifs et leurs familles mériteraient pourtant que leur rôle au service de la France soit davantage reconnu et que leur dignité soit respectée. De ce point de vue, la loi du 11 juin 1994 a sans doute constitué l'une des actions les plus symboliques de la précédente législature. Le coût total de ce plan d'action a été estimé, sur cinq ans, à 2,5 milliards de francs.

Certes, toutes les mesures prévues n'ont pas fonctionné de manière parfaitement satisfaisante. Des améliorations pourraient être apportées au niveau de l'aide spécifique pour l'accession à la propriété, de l'aide à la résorption du surendettement ou de l'aide spécifique au conjoint survivant.

Néanmoins, durant les années 1995 et 1996, le précédent gouvernement a engagé, au titre de ce plan, 1 307 millions de francs.

Aujourd'hui, à l'heure où des enfants de harkis manifestent par les grèves de la faim la permanence des blessures de leur communauté, le Gouvernement aurait sans doute pu manifester autrement que par une diminution des crédits certes peu importants – de 10 % – son engagement aux côtés d'une population en difficulté !

Quoi qu'il en soit, c'est de toute évidence à travers le règlement des problèmes d'emploi de la deuxième génération que l'on pourra aboutir à leur insertion définitive, professionnelle et sociale au sein de la communauté nationale et à un retour progressif vers le droit commun qui, dans le cas contraire, ne sera pas possible.

Pour les rapatriés, la reconnaissance par la France des sacrifices qu'ils ont consentis revêt une importance particulière.

Le Gouvernement devra également consentir des efforts dans ce domaine où la symbolique occupe une place éminente.

Le premier geste concerne, bien sûr, la réalisation du mémorial de la France d'outre-mer. Une somme de 50 millions de francs a été prévue pour ce faire. Les associations souhaiteraient connaître l'échéancier et la programmation précise de sa réalisation.

Le second geste, madame le ministre, consisterait à dresser un bilan général de l'ensemble des mesures prises en faveur des rapatriés, de l'état réel et présent de leur situation. A cette occasion, il serait souhaitable qu'un débat soit organisé au Parlement.

Enfin, de manière plus générale, nous devons veiller à la qualité du dialogue avec la communauté des rapatriés. L'actualité montre que cette relation ne va pas de soi, mais l'Histoire l'exige.

La commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des rapatriés. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la santé.

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la santé. Madame le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, la coïncidence est trop savoureuse : à propos de l'année dernière, le souverain et chef d'Etat d'un pays voisin et ami avait utilisé le même terme que le précédent rapporteur spécial des crédits de la santé, à savoir celui d'*annus horribilis*. Le premier faisait allusion à quelques déboires familiaux quand le second visait clairement la politique de santé publique. Qu'en est-il cette année ? Je n'en sais rien concernant les déboires familiaux du premier, et en ce qui concerne la santé publique visée par le second, je ne suis pas sûr que les choses se soient radicalement modifiées. Les inégalités sociales et régionales face à la maladie et à la mort demeurent. Et je ne répéterai pas les propos de notre excellent collègue Jankin sur les pathologies touchant nos jeunes compatriotes.

Pour autant, des manifestations politiques claires se font jour dans ce budget, comme j'essaierai de le démontrer.

Je relève tout d'abord que les deux principaux agrégats progresseront en 1998, de 0,5 % pour les crédits d'administration générale – 5,1 milliards – et de 13 %, ce qui est considérable, pour les interventions sanitaires – 3,7 milliards.

Sur l'exécution du budget, je manifesterai un regret, classique en la matière : le budget de la santé a reculé de 13,5 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale. Monsieur le secrétaire d'Etat, je souhaiterais que ceux que nous nous apprêtons à voter ne subissent pas cette évolution d'autant plus contestable que des crédits

supplémentaires ont été ouverts, qu'il s'agisse de la loi de finances rectificative, du décret du 13 mai 1997 ou du décret d'avances de septembre 1997.

Ainsi, malgré l'ouverture de crédits nouveaux, l'exécution du budget est en recul du fait de l'annulation de 155 millions de francs de crédits et du fait de répartitions négatives et de transferts opérés essentiellement au profit du chapitre des pensions de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie.

Quant à la loi de finances rectificative, elle avait ouvert 100 millions de francs de crédits sur le chapitre 37-91 relatif aux frais de justice et aux réparations civiles, répondant ainsi à des dettes et à un devoir.

Les dettes concernent celles contractées par l'Etat aussi bien à l'égard des établissements de santé en matière de sectorisation psychiatrique que celles contractées à l'égard des départements avant la décentralisation en matière de prophylaxie des maladies mentales et psychiatriques. Le total de ces dettes se monte à 200 millions de francs, et si on y ajoute celles contractées à l'égard de l'URSSAF pour non-paiement des cotisations d'assurance maladie dans le cadre du versement de l'allocation aux adultes handicapés en 1984 et 1985, elles s'élèvent à 250 millions de francs.

Ces sommes répondent également à un devoir. En effet, l'Etat a pu faillir en matière de protection de ses ressortissants, qu'il s'agisse de l'exposition à l'amiante, de la maladie de Creutzfeldt-Jakob ou encore de la transmission du virus de l'hépatite C. Dès lors, des contentieux ne sont pas à exclure. Ils sont d'ailleurs d'ores et déjà engagés, notamment concernant la maladie de Creutzfeldt-Jakob.

Dans ces conditions, abonder cette année encore le chapitre 37-91 de 11 millions de francs, comme cela s'est fait chroniquement depuis 1993, ne me paraît pas raisonnable, car ce chapitre des frais de justice et des réparations civiles est non moins chroniquement réabondé en loi de finances rectificatives, tant il est vrai que l'Etat se doit d'assumer des charges bien supérieures à cette somme.

L'exécution du budget de la santé est donc en recul. Je souhaite qu'il n'en soit pas de même l'année prochaine ou, en tout cas, que ce recul, s'il peut être justifié par des considérations générales, n'atteigne pas la même importance que cette année.

Venons-en à l'examen des moyens de votre ministère, madame le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, tant en ce qui concerne les effectifs que les moyens de fonctionnement et d'équipement.

A cet égard, je souhaiterais me féliciter d'une première : les effectifs de votre ministère vont progresser cette année grâce à 199 créations nettes d'emplois.

Cette progression est remarquable car, en la matière, l'heure est plutôt à la modicité. Et ce n'est pas une note d'un inspecteur des finances – connu pour son sens de l'Etat et pour l'importance des actions qu'il a menées dans le secteur de la santé – qui vous a empêchés, lors des arbitrages budgétaires, de faire en sorte que ces créations nettes d'emplois profitent enfin à votre ministère.

J'ai même le souvenir, il y a une dizaine d'années, au sortir d'une conférence budgétaire, d'un chef de bureau du ministère du budget qui se vantait ainsi à très haute voix : « Cette fois-ci, je les ai « mis à l'os » ! » Je pense qu'il parlait de certaines directions du ministère de la santé. Mais il avait doublement tort de se vanter ainsi : d'abord parce que cela faisait un moment que certaines de ces directions étaient « à l'os » ensuite, parce qu'en

agissant ainsi on enlevait peut-être le gras mais on enlevait également le muscle. De fait, on a pu constater les conséquences tragiques de la faiblesse des moyens de ce ministère, qui se traduit par des désastres sanitaires qui furent autant de traumatismes pour notre société.

La création nette de 199 emplois est donc une très bonne chose, d'autant que l'accent a été mis sur l'encadrement et la résorption du travail précaire ; 284 vacataires – essentiellement attachés à la mise en place du RMI – seront, en effet, titularisés en 1998.

En revanche, je regrette que les moyens mis à la disposition de ces effectifs ne soient pas à la hauteur des espérances. Le recul – de 1,5 % – est général, aussi bien pour les services déconcentrés que pour les services centraux. En particulier, les 137 millions de francs qui sont alloués à ces derniers sont probablement insuffisants.

Par ailleurs, les conditions de travail de votre ministère, déjà très difficiles, parfois déplorables, se pérennisent cette année. Je vous demande donc de déployer l'année prochaine les mêmes efforts que ceux que vous avez consentis cette année pour obtenir ces 199 créations nettes d'emplois, afin de permettre à vos agents de travailler dans des conditions correctes.

Parmi les moyens de votre ministère, il y a les moyens informatiques. Je ne reviendrai pas sur ceux dont l'IGAS va devoir disposer. Je ne reviendrai pas non plus sur les moyens dont vous disposerez pour élaborer les lois de financement de protection sociale dont nous avons constaté à plusieurs égards l'importance la semaine dernière. Je reviendrai toutefois, pour m'en féliciter, sur les crédits qui traduiront dans les faits l'arrêté du 22 juillet 1996 relatif à l'introduction du PMSI dans les établissements de santé privés à but lucratif.

Le programme « Sesam Vitale » est un projet très important, dont l'objectif est de dématérialiser les documents servant au remboursement des soins aux assurés. Ce projet est ancien, puisqu'il a été imaginé il y a déjà dix ans et que le GIE « Sesam Vitale » a été créé en 1993.

La mise en place de ce système suppose d'abord l'informatisation des cabinets médicaux ; ensuite la création d'un réseau « santé-social » ; enfin le renforcement des moyens informatiques des caisses et la création d'une carte de professionnel de la santé.

Vous avez prévu de distribuer à l'ensemble des assurés la carte Vitale 1 entre décembre 1997 et décembre 1998, afin de commencer à dématérialiser ces supports servant au remboursement des assurés sociaux. La carte Vitale 2, quant à elle, comportera des renseignements de nature sanitaire ; elle sera distribuée au premier semestre de 1999 puis généralisée.

Sur 1997-1999, le budget du programme « Sesam Vitale » est de 4,6 milliards de francs pour l'ensemble des régimes obligatoires. C'est un projet considérable, dont la caisse nationale d'assurance maladie assure l'essentiel. On ne peut donc qu'être frappé par la modicité des crédits d'État en la matière : votre ministère se contente d'assurer le fonctionnement du GIP « carte de professionnel de la santé » à hauteur d'environ 1,5 million de francs.

Nous avons beaucoup à attendre d'un tel système, tant en matière de maîtrise des dépenses de santé qu'en termes de connaissance sanitaire de notre pays. A cet égard, permettez-moi de faire le parallèle avec le carnet de santé.

La création, l'édition, la distribution de ce carnet de santé ont déjà coûté 247 millions de francs ; 10 millions de francs sont encore prévus par la CNAM pour le popu-

lariser. Manifestement, il en a besoin : une récente enquête de la CPAM de Nantes a démontré qu'un patient sur deux seulement présentait son carnet de santé et que, dans ces cas-là, un médecin sur trois refusait de le remplir. Moins d'un tiers des jeunes, quant à eux, lorsqu'ils consultent, disposent de leur carnet de santé. De surcroît, dans 93 % des cas, les informations qu'il contient sont incomplètes, inexactes et, en toute hypothèse, inutilisables. Fallait-il vraiment dépenser tant d'argent pour ce carnet de santé ?

M. Pierre Forgues. Non, il ne sert à rien !

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial. J'en doute. Fallait-il, en revanche, privilégier la carte Sesam Vitale et la carte du professionnel de la santé ? J'en suis pour ma part convaincu et je souhaiterais, monsieur le secrétaire d'État, que vous reteniez une telle orientation.

J'en viens maintenant aux établissements publics à caractère sanitaire, pour manifester une satisfaction, une interrogation et une très forte inquiétude.

Ma satisfaction concerne l'Agence du médicament et l'Agence française du sang. Ces deux établissements ont vu leurs missions parfaitement définies et ils les remplissent à la satisfaction générale.

L'Agence du médicament a un budget de 490 millions de francs. Vous l'abondez de 80 millions de francs de subventions, ce qui permettra d'engager 10 millions de francs de mesures nouvelles cette année. Cela est très satisfaisant. Cet établissement est respecté, il remplit parfaitement ses missions et je le dis avec un certain plaisir dans la mesure où, monsieur le secrétaire d'État, vous avez été en grande partie à l'origine de sa création.

Nous savons tous dans quelles conditions tragiques, l'Agence française du sang a été instituée. Le budget de cet établissement est d'une centaine de millions de francs ; il est subventionné à hauteur du tiers. Ses missions ont été parfaitement définies, je le répète, et il les remplit à la satisfaction générale.

Un mot toutefois du FORTS, le fonds d'orientation de la transfusion sanguine, dont le budget de 130 millions de francs est alimenté par une taxe de 4 % sur le prix de cession des produits sanguins labiles.

Ce fonds a pour objet de mailler le territoire national d'agences de transfusion sanguine. Il le fait de façon tout à fait satisfaisante. Par conséquent, si j'ai parlé de satisfaction en la matière, c'est à juste titre.

L'interrogation concerne les établissements de veille : l'agence de sécurité des produits de santé et l'agence de sécurité sanitaire des aliments.

Je ne reviendrai pas sur le débat qui a déjà eu lieu dans une autre assemblée sur la nécessité d'avoir deux agences plutôt qu'une : les arguments échangés dans un sens ou dans l'autre ont été nombreux, les choses ont été tranchées, la décision a été prise. Pour ma part, je considère qu'il eût été préférable de n'en avoir qu'une seule. Mon interrogation concerne l'utilisation des 80 millions de francs que vous avez prévu de budgéter pour le fonctionnement de ces agences. Certes, la proposition de loi n'est pas encore venue en lecture dans cette assemblée, mais je crois qu'il serait souhaitable que vous nous en disiez quelques mots à l'occasion de l'examen du présent budget.

L'inquiétude concerne l'ANAES, l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé. Cette agence est indispensable tant pour l'amélioration de la qualité sanitaire de notre pays que pour la maîtrise des dépenses de santé. Or que constate-t-on ? Que cette agence, qui a été

créée par l'ordonnance du 24 avril 1996, a dû attendre le 7 avril 1997, soit un an, pour voir publier le décret précisant son rôle et son organisation, et le 14 octobre 1997 pour voir, pour la première fois, son conseil d'administration se réunir.

Cela signifie que, en 1998, cette agence ne sera pas prête à remplir les missions qui lui étaient dévolues.

En dépit de l'article L. 791-10 du code de la santé publique, qui prévoit que cette agence puisse recruter par contrat à durée indéterminée des agents contractuels ayant par ailleurs une activité en secteur libéral, aucun recrutement de ce type n'a pu, à ce jour, être effectué en raison de la jurisprudence du tribunal des conflits.

Monsieur le secrétaire d'Etat, j'appelle votre attention sur ce point, car, à l'heure actuelle, l'ANAES ne comprend qu'une quarantaine d'agents alors qu'il était prévu de recruter 140 agents permanents. Et je ne parle pas des 500 à 1 000 accréditeurs, dont cette agence aura besoin pour remplir ses missions. Comment et quand recruter ces personnels ? Et sur quelle base légale le faire ? Je crois qu'il est plus que temps de s'en préoccuper si l'on veut que cette agence puisse remplir ses missions.

Je rappelle que l'article L. 710-5 du code de la santé publique dispose que la procédure d'accréditation devra avoir été engagée dans tous les établissements de santé au plus tard en avril 2001. Comment faire dès lors que, en 1998, seuls 200 établissements, voire moins, seront entrés dans le cadre de cette procédure d'accréditation, en raison des difficultés de recrutement que je viens de mentionner ?

Quelle politique de santé publique le Gouvernement compte-t-il conduire ?

Pour la première fois, et on ne peut que s'en féliciter, les moyens affectés en la matière sont en augmentation de 13 %, pour atteindre 3,7 milliards. Et c'est très bien.

Commençons par examiner les aides à la formation, tant il est vrai qu'une politique de santé publique ne peut se faire sans agents pour l'exécuter, qu'il s'agisse du personnel médical ou du personnel paramédical. A cet égard, on observe un certain paradoxe. Le chapitre 43-32, qui concerne la formation et le recyclage des professions médicales et paramédicales, vise la formation des sages-femmes et des professionnels paramédicaux à l'article 10 et les stages extra-hospitaliers des étudiants en médecine, en odontologie et en pharmacie à l'article 21. Or que constate-t-on ?

En ce qui concerne l'article 10 relatif aux formations des sages-femmes et des professionnels paramédicaux, on observe une régression en francs constants de 75 % depuis 1984. Cela signifie que, aujourd'hui, la plupart de ces instituts de formation, publics ou privés, ne peuvent plus assumer leurs missions. En effet, dans les instituts publics, la subvention par étudiant et par élève s'est littéralement effondrée. De même, dans les instituts privés, elle ne suffit plus à assurer le fonctionnement.

Certes, en 1998, les crédits demeureront stables, à la hauteur de 250 millions de francs. Pour la première fois, ils ne seront pas en régression. Toutefois, ils seront insuffisants pour assurer la formation des personnels paramédicaux. Vous vous devez d'obtenir, dans le budget pour 1999, des crédits supplémentaires afin de leur permettre de fonctionner de manière satisfaisante.

Pour ce qui est de l'article 21, relatif à la formation des étudiants en médecine, en odontologie et en pharmacie, la tendance est radicalement inverse : les crédits augmentent de près de 37 % soit de 147 millions de francs,

pour atteindre 261 millions de francs. Ces crédits serviront à rembourser les rémunérations avancées par les CHU et à indemniser les maîtres de stage, aussi bien pour les promotions antérieures à 1996 que pour la promotion 1996 et les suivantes.

Pour ma part, je ne porterai pas de jugement sur l'utilité pour des étudiants en médecine de suivre un stage d'un semestre chez un praticien libéral installé en ville. Ce stage est probablement nécessaire. Les choses sont ainsi et il est trop tard pour revenir dessus. Cela étant, puisque ce système existe, il faut faire en sorte que ces moyens soient maintenus et qu'ils ne connaissent pas la baisse qui a touché les crédits affectés à la formation des personnels paramédicaux.

M. le président. Monsieur le rapporteur, hélas ! il faut conclure.

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial. Je conclurai en parlant de l'hôpital.

Le fonds d'aide à l'adaptation des hôpitaux est une très bonne chose, et je remercie le Gouvernement de l'avoir créé. Il sera doté de 500 millions de francs en autorisations de programme et de 150 millions en crédits de paiement. Je prends acte du fait que le Gouvernement nous a indiqué en commission que seraient concernés tant les établissements publics que les établissements privés.

Pour ce qui est des agences régionales d'hospitalisation, vous devez veiller à l'articulation entre ces agences et l'Agence nationale d'accréditation, les premières devant mettre en pratique ce que la seconde a pu promouvoir comme bonnes pratiques cliniques.

M. Pierre Bourguignon. Très bien !

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial. En outre, j'appelle votre attention sur le fait que ces agences ne pourront restructurer l'offre de soins hospitalière dans les régions sans une étroite collaboration avec les élus. Pour cela, il faut démocratiser le processus de décision. Il ne s'agit pas de contrebalancer les légitimités technique et administrative des agences – ce sont les leurs et il convient de les leur conserver –, mais il ne faut pas nier pour autant la légitimité démocratique des élus. C'est seulement au prix d'une association que la restructuration de l'offre de soins pourra se faire, et pas autrement.

J'avais l'intention de dire quelques mots des conditions dans lesquelles les directeurs d'agence ont été choisis et sont rémunérés.

M. le président. C'est un peu tard, monsieur le rapporteur spécial, vous aurez l'occasion de le faire ultérieurement.

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial. Soit ! Toutefois, je tiens à dire que les deux termes maîtres en la matière ont été « opacité » et « arbitraire », l'opacité étant d'ailleurs le moyen de l'arbitraire.

Je demande donc au Gouvernement de définir un cadre précis et clair pour la fixation des rémunérations de ces directeurs, et ce dans des conditions décentes. A cet égard, il serait bon que le ministère donne l'exemple à toute la fonction publique de la transparence dans l'établissement des primes.

Quoi qu'il en soit et en dépit de ces quelques réserves, je vous remercie d'avoir augmenté très sensiblement les crédits d'intervention. C'est la raison pour laquelle la commission des finances a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la santé et demande à l'Assemblée d'en faire autant. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour la santé.

M. Jean-Luc Prével, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour la santé. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, j'ai donc l'honneur de présenter, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, le rapport concernant le budget de la santé. Il s'agit d'un exercice délicat, puisque les crédits de la santé ne représentent qu'une infime partie des dépenses de santé de la nation, dont nous venons d'ailleurs de débattre durant toute une semaine.

C'est pourquoi ma rapide présentation comprendra trois parties : la première concerne le budget du ministère ; la deuxième met l'accent sur la nécessité de mettre en œuvre une politique de prévention et d'éducation et s'accompagne du souhait de créer une agence nationale ; la troisième appelle l'attention sur la démographie médicale et sur la pénurie de quelques spécialités.

Le budget du ministère. D'abord.

Celui-ci ne pèse que 3,7 milliards de francs : une goutte d'eau par rapport aux dépenses de santé de la nation. A structure constante, le budget augmente de 10 %, mais cette progression est due pour 83 % à trois mesures :

Premièrement, la création d'un fonds d'aide à l'adaptation de établissements hospitaliers doté de 150 millions de francs de crédits de paiement. Les critères de répartition de ce fonds ne semblent pas définis, mais nous suivrons, avec attention cette répartition en espérant qu'elle se fera dans la clarté et en liaison avec la CNAM et les ARH, les agences régionales d'hospitalisation ;

Deuxièmement, la création de deux agences de sécurité sanitaire qui disposeront d'une provision de 80 millions de francs ;

Troisièmement, enfin, la réintroduction des crédits de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie, la MILDT, qui étaient rattachés aux crédits du Premier ministre.

Derrière cette hausse en trompe-l'œil, des redéploiements sont opérés. Certaines mesures sont positives, comme l'abondement des crédits pour indemniser les maîtres de stage des résidents et l'effort engagé pour lutter contre la drogue.

En revanche, on peut constater des mesures négatives. C'est le cas de l'augmentation dérisoire des crédits destinés à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme, pourtant responsables de nombreuses morts prématurées évitables. La taxation sur le tabac rapporte à l'Etat 47 milliards ; or le ministère ne consacre que 185 millions à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme, dont 1,9 million seulement contre le tabac.

Je note également la baisse inquiétante des crédits destinés aux interventions sanitaires en direction des publics prioritaires, c'est-à-dire les personnes démunies : moins 32,6 %. J'observe aussi que l'effort fait en faveur de la prévention en matière de santé est très insuffisant, notamment en raison de la baisse en francs constants des crédits affectés au CFES, le Comité français d'éducation pour la santé.

La nécessité de définir et de mettre en œuvre une politique de prévention ambitieuse, décentralisée et cohérente, ensuite.

Tous les responsables, notamment tous ceux que j'ai auditionnés, s'accordent pour dénoncer l'absence d'une politique de santé publique.

Depuis l'année dernière, le Parlement discute et vote la loi de financement de la protection sociale. C'est un progrès démocratique indiscutable. Nous nous préoccupons de la prise en charge des soins en ambulatoire et en établissement, mais la prévention et l'éducation de la santé ne sont pas prises en compte.

En effet, on peut faire un constat alarmant en observant :

La dispersion des intervenants avec plusieurs ministères, collectivités, caisses, mutuelles et associations ;

La pauvreté des moyens, notamment le montant dérisoire des sommes mises en jeu par l'Etat pour la prévention, tant pour le Comité français d'éducation pour la santé dont le budget dit régulier – lequel est alimenté par une subvention d'Etat de 23,4 millions – atteint 35,4 millions de francs que pour les observatoires régionaux de la santé, structures légères mais importantes qui passent une partie de leur temps à rechercher des moyens d'autofinancement au lieu de se consacrer à leur mission pour-tant essentielle ;

Le manque de cohérence, avec une réelle confusion des responsabilités et l'opacité des choix de la CNAM qui ne rend pas compte de ceux-ci.

Que proposer pour remédier à cette situation ?

Il est nécessaire, c'est évident, de prendre en compte les priorités définies par la conférence nationale de la santé, notamment celle de la mortalité prématurée évitable, soit 120 000 morts par an.

Il convient également de définir une politique de prévention pluriannuelle, comme c'est le cas en Angleterre, qui soit ambitieuse, décentralisée et cohérente. Cela peut passer, comme le propose la deuxième conférence nationale de la santé, par le vote d'une loi-cadre ou plutôt par la définition dans la loi de financement de la sécurité sociale d'une enveloppe pour la prévention et l'éducation affectée à une agence nationale à créer.

Cette agence nationale, composée de représentants de l'Etat, des caisses nationales et des mutuelles et ayant la forme d'un groupement d'intérêt public, aurait pour mission : de déterminer un plan national d'actions de prévention et d'éducation à partir des priorités de santé publique définies par la conférence nationale de la santé et le Parlement ; de répartir les financements par des enveloppes régionales en fonction des besoins sanitaires définis par les conférences régionales de la santé ; de décider les campagnes nationales confiées au CFES ; d'assurer le suivi et l'évaluation des actions menées.

Il faut aussi créer des comités régionaux de prévention et d'éducation qui pourraient à terme constituer avec les ARH et les unions régionales des coopératives agricoles du Midi des agences régionales de santé.

Ces comités régionaux comprendraient des représentants des conseils régionaux, des DRASS, des unions professionnelles et auraient pour rôle de déterminer des plans d'actions régionales de prévention et d'éducation en fonction du plan national et des priorités retenues par la conférence régionale. Ils financeraient les campagnes régionales et départementales confiées aux CRES et aux CDES s'appuyant sur les acteurs locaux, coordonnant les actions locales et celles des divers partenaires.

Ces propositions ont pour objet de mettre enfin en place une politique de prévention cohérente pour définir avec chacun des acteurs un programme pluriannuel pre-

nant en compte les priorités fondamentales, notamment la mortalité prématurée évitable. Il est temps de sortir de l'incohérence et de se donner les moyens d'une réelle prévention.

Le problème de la démographie médicale et la pénurie de certaines spécialités, enfin.

Nombre d'autres sujets, examinés dans mon rapport écrit, mériteraient d'être évoqués, notamment la nécessité d'établir des priorités en fonction de la réalité épidémiologique, de développer les soins palliatifs et de lutter contre la douleur. Toutefois, je me contenterai d'insister sur la nécessité qu'il y a à revoir le statut des praticiens hospitaliers en prenant deux exemples.

Aujourd'hui, on constate que le nombre des praticiens hospitaliers universitaires est de 3 721 professeurs des universités – praticiens hospitaliers et 1 732 maîtres de conférence des universités – praticiens hospitaliers, c'est-à-dire un nombre équivalent à la promotion annuelle d'étudiants. Est-ce raisonnable ? Cela correspond-il aux nécessités de soins ? La répartition territoriale est-elle judicieuse ? Il faut savoir que certains enseignants ne délivrent qu'une heure d'enseignement par an.

Par ailleurs, nous connaissons une pénurie d'anesthésistes. Pour les seuls anesthésistes, sur les 518 postes mis au recrutement en 1997, 35 % d'entre eux, soit 184, ont été pourvus. Pour les hôpitaux généraux, ce taux est encore plus bas puisque seuls 104 postes des 408 publiés ont pu seulement être pourvus.

Si l'on n'y prend garde, les restructurations hospitalières se feront en fonction de la pénurie d'anesthésistes et non en fonction des besoins de santé publique.

Comment maintenir des services de chirurgie, de gynécologie ou d'urgence sans anesthésistes ? Je souhaite lancer ici un vrai cri d'alarme.

Comment éviter cette pénurie prévisible ? Peut-être en prenant des mesures volontaristes au stade de l'internat, mais plus sûrement en revoyant le statut des praticiens hospitaliers.

Certes, il s'agit d'un sujet délicat, mais doit-on rémunérer de manière identique un chef de service de dermatologie et un chef de service d'anesthésie ? La prise en compte de la pénibilité et de la responsabilité paraît aujourd'hui une nécessité.

M. Pierre Forgues. Très bien !

M. Jean-Luc Préel, *rapporteur pour avis.* Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'État, voilà trop rapidement survolées les questions essentielles qui concernent au plus haut point chaque Français, chacun d'entre nous. Puissiez-vous résoudre les problèmes évoqués et, en particulier, définir de manière claire et cohérente une politique de prévention et d'éducation de la santé.

Mes chers collègues, compte tenu de l'insuffisance des crédits de la protection sociale et de la santé, le rapporteur a proposé de les rejeter, mais il n'a pas été suivi par la commission qui a cru devoir les adopter. (*Rires sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Très bien !

M. Pierre Forgues. C'est la preuve que la commission est sage !

M. le président. La parole est à M. le rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la ville et l'intégration.

M. Pierre Bourguignon, *rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la ville et l'intégration.* Monsieur le président, madame la

ministre, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le budget de la ville sera, pour l'année prochaine, intégré dans celui de la santé et de la solidarité. Ce rattachement traduit la volonté de faire émerger un grand département qui, placé sous votre responsabilité, madame la ministre, a la lourde charge de coordonner l'effort du Gouvernement en direction du développement urbain.

La politique de la ville a aujourd'hui un peu plus de vingt ans. Elle est née à la fin des années 70 de la réhabilitation des grands ensembles HLM et s'est progressivement constituée autour d'opérations de développement social – dit DSQ, développement social des quartiers –, de prévention de la délinquance et de rénovation des quartiers. Elle s'applique actuellement sur des sites prioritaires définis à partir de critères socio-économiques.

Vous avez, madame la ministre, entrepris une vaste réflexion sur l'avenir de la politique de la ville, notamment en constituant un groupe de travail dirigé par M. Jean-Pierre Sueur. Je tiens à souligner combien cette réflexion est nécessaire. Il est essentiel de mobiliser l'ensemble du Gouvernement pour répondre à l'évolution de nos villes et, ainsi, améliorer le partenariat entre l'État, les collectivités locales et les acteurs présents sur le terrain.

Sans anticiper sur les résultats des travaux de M. Jean-Pierre Sueur, je voudrais indiquer les quatre directions qui, me semble-t-il, doivent orienter la réflexion en cours.

En premier lieu, la politique de la ville doit être une véritable politique interministérielle. Le fonds interministériel à la ville est aujourd'hui l'outil financier nécessaire à une gestion transversale, mais il ne doit pas avoir pour effet d'ôter aux ministères qui participent à son financement la responsabilité de l'action sur le terrain. Je souhaite vivement que soient instaurées, entre le ministère chargé de la ville et les autres départements, de véritables relations contractuelles qui, au-delà d'une simple contribution financière au fonds interministériel, comprennent l'engagement de réaliser des actions précises, susceptibles de responsabiliser tous les acteurs.

En deuxième lieu, il importe d'améliorer la déconcentration de la gestion de la politique de la ville.

La délégation des crédits doit être accélérée afin d'assurer, par une consommation plus rapide des dotations, une mise en place effective des projets. Les retards de financements, dont beaucoup de responsables locaux se plaignent, ne sont plus acceptables.

Par ailleurs, la géographie de la politique de la ville doit être redéfinie. Elle a dépassé le seuil de sophistication tolérable et le degré de précision des zones prioritaires est devenu une source de difficultés. Nous avons atteint aujourd'hui une sectorisation poussée...

M. Serge Janquin. Excessive !

M. Pierre Bourguignon, *rapporteur spécial.* ... presque à l'extrême, qui, en morcelant artificiellement le territoire, peut aboutir à des impasses. Les possibilités d'accéder aux aides varient parfois, au sein d'une même commune, d'une rue à l'autre.

M. Serge Janquin. C'est tout à fait ingérable !

M. Pierre Bourguignon, *rapporteur spécial.* Je souhaite vivement qu'on élabore une méthode de délimitation du territoire pour l'application de la politique de la ville, permettant de définir, pour chaque action menée, le niveau le plus pertinent.

Enfin, et c'est la quatrième orientation que je vous soumets, la politique de la ville doit être simplifiée.

Le dispositif actuel résulte de l'accumulation de conventions qui se sont succédé sans se remplacer. Nous avons là aussi atteint un degré de complexité critique qui nuit indéniablement au résultat des actions menées.

L'exercice 1998 sera donc une année de réflexion et, par conséquent, de transition. Pour autant, le Gouvernement veut inscrire son action dans la continuité. Les moyens budgétaires alloués à la politique de la ville sont renforcés afin de faire face aux quatre priorités qui lui sont assignées.

Je tiens à souligner que tous les engagements de l'Etat seront respectés et que, notamment, les contrats de ville iront, comme prévu, jusqu'à la fin de 1998.

Je n'entrerai pas dans le détail des crédits qui concourent à la politique de la ville ; ils sont retracés dans mon rapport écrit, auquel je vous renvoie. Je me contenterai d'en rappeler les principaux agrégats.

Le « bleu » regroupe les moyens de services et les interventions ou investissements directement inscrits au budget du ministère de l'emploi et de la solidarité.

Les crédits spécifiques de la ville ajoutent au « bleu » les dotations transférées en gestion par les six ministères participant au financement du fonds interministériel à la ville, les versements du fonds d'aménagement de la région Ile-de-France et les montants apportés par les ministères concernés par l'opération « ville-vie-vacances ».

Il faut y ajouter les crédits inscrits aux contrats de plan Etat-régions et aux contrats de ville, ainsi que la dotation de solidarité urbaine et le fonds de solidarité de l'Ile-de-France.

Enfin, il faut prendre en compte les dépenses d'exonération fiscale et sociale, les apports de la Caisse des dépôts et consignations et les fonds communautaires pour obtenir l'effort financier global tel qu'il est retracé dans le « jaune », dont je regrette qu'il n'ait pas pu être transmis au Parlement plut tôt.

Au total, et je voudrais tout particulièrement attirer votre attention sur ce point, l'effort financier consacré à la politique de la ville dépassera 20 milliards de francs en 1998 et progressera ainsi de près d'un milliard par rapport à 1997. C'est une progression qui, dans un contexte de rigueur budgétaire, mérite d'être saluée.

Elle permettra de répondre aux quatre priorités qui orientent l'action du Gouvernement.

En premier lieu, l'accès à l'emploi, tout particulièrement pour les jeunes des quartiers en difficulté, pour lesquels les contrats de ville seront remplacés par des emplois-jeunes, plus souples et financièrement plus intéressants.

En second lieu, l'accès au logement par l'amélioration de l'habitat.

Ensuite, le droit à la sécurité par l'instauration d'une police de proximité.

Enfin, l'accès aux services publics, notamment l'éducation et la santé.

En conclusion, je soulignerai que, au travers du projet de budget que nous examinons aujourd'hui, le Gouvernement a la sagesse d'inscrire son action dans la continuité pour se donner le temps et les moyens de procéder à la nécessaire réflexion sur l'avenir de la politique de ville.

Aussi, mes chers collègues, je vous propose, comme l'a fait la commission des finances, d'adopter les crédits de la ville. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour la ville et l'intégration.

M. Roland Carraz, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour la ville et l'intégration. Votre budget, madame la ministre, est d'abord un budget de continuité, dont le premier objectif est d'assurer la continuité des engagements de l'Etat et celle des contrats de ville en permettant à la politique de la ville précédemment définie de fonctionner jusqu'à la fin de 1998.

L'objectif est atteint : la continuité est assurée. Certes, les crédits de fonctionnement régressent un peu mais, globalement, ils sont à la hauteur des besoins.

Il est d'ailleurs un peu excessif de parler du budget de la ville puisqu'il s'agit non pas d'un budget mais d'un agrégat de crédits : crédits directement liés au financement du ministère, de la délégation interministérielle à la ville ; crédits résultant d'actions interministérielles ; financements européens ; dotations aux collectivités locales ; participation, essentielle, de la Caisse des dépôts et consignations par le biais des prêts bonifiés, qui s'accroîtront en 1998, ce que les maires apprécieront beaucoup ; exonérations fiscales liées au fonctionnement des zones franches, qui ne sont pas des crédits à proprement parler mais coûtent néanmoins à l'Etat, et il serait d'ailleurs souhaitable d'y voir un peu plus clair au terme de la première année de mise en application des zones franches.

L'objectif de la continuité est donc atteint.

Vous avez également souhaité, madame la ministre, et vous avez raison, faire le point sur les politiques de la ville qui se sont développées dans notre pays depuis vingt-cinq ans. On a assisté à un double phénomène : d'abord, un empilage des politiques et un empilage législatif ; en second lieu, une dégradation telle de l'emploi, de la cohésion sociale et du tissu républicain que nous sommes confrontés dans certaines de nos villes à des situations particulièrement difficiles.

Est-ce la faute de la législation ? Il faut l'évaluer. Est-ce la faute de la situation sociale ? Il faut voir comment on peut faire. Est-ce la faute des politiques conduites et de leur structuration ? Votre souci de tout mettre à plat – c'est le sens du travail que vous avez demandé à M. Jean-Pierre Sueur – est tout à fait légitime et nous devons examiner comment nous pourrions réorienter nos politiques de la ville.

Avant même de connaître les conclusions de M. Sueur, je ferai quelques suggestions sur les mesures qui pourraient être prises demain.

J'estime d'abord, et M. Bourguignon aboutit à la même conclusion, qu'il faut simplifier le fonctionnement de la politique de la ville. Les structures nationales sont trop compliquées, l'action gouvernementale interministérielle doit être rendue plus claire. De ce point de vue, la manière dont travaille depuis le mois de juin le gouvernement de Lionel Jospin, avec de vrais débats, une vraie prise en charge collective d'objectifs définis en commun – je pense en particulier au colloque de Villepinte en ce qui concerne le dossier de la sûreté et de la sécurité –, est bonne pour la ville parce qu'il faut à la fois définir des objectifs transversaux très forts, qui sont les objectifs du Gouvernement, mais également maintenir des outils et des politiques spécifiques pour les quartiers en difficulté ; en effet, jusqu'à présent, la politique de la ville s'est résumée en une politique dirigée vers les quartiers en difficulté.

Il me semble, en second lieu, nécessaire de simplifier les méthodes de travail au niveau local ; il faut pour cela s'appuyer sur les maires, qui doivent être mis au cœur du dispositif. Au lieu d'émettre le financement des contrats

de ville dans de multiples opérations, donnez-leur une enveloppe et faites-leur confiance car, dans la plupart des cas, ils l'utiliseront très efficacement.

M. Jacques Desallangre. Très bien !

M. Roland Carraz, rapporteur pour avis. Je pense également qu'il faut légitimer tout ce qui s'est structuré autour des maires pendant les années qui viennent de s'écouler. Le colloque de Villepinte, auquel vous avez participé, a bien montré – et c'est une grande révélation pour l'opinion publique – le caractère extrêmement fécond du travail qui s'est réalisé autour d'eux dans les communes et les quartiers.

Outre cette simplification des méthodes de travail, il faut dégager des moyens financiers nouveaux pour la politique de l'urbanisme et du logement. Je suis de ceux qui pensent qu'un moyen financier nouveau, par exemple une taxation sur les réseaux EDF et de transmission de données, serait le bienvenu pour améliorer le financement du budget du ministère du logement et favoriser le développement des projets urbains.

Je propose également de donner des moyens supplémentaires aux maires, qui sont en première ligne dans la lutte contre l'exclusion et l'insécurité. Une réflexion va avoir lieu, dans le courant de l'année 1998, sur le financement des collectivités locales à la suite du pacte de stabilité. Je souhaite que le Gouvernement mette en place, à l'intérieur de la dotation globale de fonctionnement, des mécanismes favorisant les quartiers qui doivent faire face à des difficultés sociales importantes. Je ne serais, par exemple, pas hostile à ce que la DGF par habitant des quartiers situés en zone franche soit doublée, qu'elle soit augmentée de 25 % pour les zones sensibles et de 50 % pour les zones de redynamisation urbaine.

Il est bien évidemment très difficile d'évoquer la politique de la ville sans parler de la délinquance, et en particulier de la délinquance des mineurs. Nous sommes tous soucieux de prendre en compte la préoccupation de nos compatriotes à l'égard de la sécurité. La croissance de la délinquance des mineurs dans notre pays n'est pas acceptable. Il faut, là aussi, poser le problème et donner des moyens nouveaux à la République.

La notion de couvre-feu a été très médiatisée pendant l'été, ce qui montre bien que les maires sont sensibilisés à ce problème. Mais je pense que le couvre-feu est une très mauvaise idée et vous avez eu raison, de même que le Conseil d'Etat, de la condamner. Je ne serais cependant pour ma part pas hostile à ce que l'on étudie la possibilité, dans le cadre de l'ordonnance de 1945 et sous le contrôle des juges pour enfants, de placer certains jeunes primo-délinquants sous la protection d'éducateurs des directions départementales de protection judiciaire de la jeunesse, la nuit, dans des conditions qui restent à déterminer, ponctuellement, pour quelques jours ou quelques semaines. Ce serait très utile, et nous reviendrons peut-être sur cette piste.

Il faut également, dans le cadre d'une politique de la ville, penser aux victimes.

Les maires qui siègent parmi nous sont confrontés à des phénomènes de violence urbaine, et en particulier à des incendies de voitures. Il y a eu ainsi plus de 4 200 voitures volontairement incendiées au cours de l'année 1996 dans les quinze départements classés comme les plus criminogènes. C'est chaque fois un véritable traumatisme pour les propriétaires, une perte financière. Je formule des observations à ce sujet dans mon rapport écrit et je ne les développerai pas ici, mais il faut poursuivre la réflexion sur ce sujet.

Il est également indispensable que l'Etat donne des signes forts de la confiance qu'il a lui-même dans les politiques qu'il conduit en direction des villes. Et quel meilleur signe de confiance donner que de mettre en œuvre, après le grand mouvement de décentralisation des grandes institutions nationales de Paris vers la province, une seconde vague de décentralisation des villes-centres vers les quartiers difficiles ?

La décentralisation dans un quartier périphérique d'un rectorat, d'une direction départementale ou régionale de l'action sanitaire et sociale, d'une direction départementale de l'équipement, ferait beaucoup plus pour la politique de la ville que bien des politiques compliquées, des empilages législatifs et réglementaires qui coûtent souvent cher et ne donnent pas toujours des résultats. Les maires et les parlementaires demandent souvent, quand ils se retournent vers l'Etat – et pas uniquement vers ce gouvernement –, des policiers, des instituteurs ou des moyens supplémentaires. Ils s'entendaient répondre auparavant : « Ce n'est pas possible », mais, depuis le mois de juin, nous avons enfin des réponses positives, en particulier, madame la ministre, grâce aux initiatives que vous avez prises dans le cadre des emplois-jeunes.

On nous répond d'ailleurs souvent qu'il n'est pas possible de nous donner quelques policiers supplémentaires mais qu'on est très attentif à ce que nous disons et que, si nous voulons reconstruire notre ville, on peut financer les études, nous aider à démolir, puis à reconstruire.

M. le président. Monsieur Carraz, pouvez-vous conclure ?

M. Roland Carraz, rapporteur pour avis. Je réclame, là aussi, qu'on remette un peu les choses en ordre. Lorsque nous aurons des institutions un peu plus républicaines et que l'on aura réinjecté dans nos quartiers de la République à dose massive, sans préjuger les suites qui seront données au rapport très attendu de M. Sueur, la réflexion sur la politique de la ville en termes de politique urbaine, de logements, de lutte contre la marginalisation, reprendra tout son sens.

Cela dit, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a adopté ces crédits. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour la ville et l'intégration.

M. André Santini, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges, pour la ville et l'intégration. Monsieur le président, madame le ministre, mesdames, messieurs, ce débat budgétaire sur les crédits de la politique de la ville s'engage dans des conditions assez étranges. Nous nous apprêtons, en effet, à discuter de dotations sans savoir précisément en quoi consistera, demain, la politique de la ville, et tout en étant conscients que de profondes mutations se préparent.

Lors de votre audition devant la commission des affaires culturelles, familiales et sociales vous avez déclaré, madame le ministre : « La politique de la ville est à un tournant. » Vous avez par ailleurs confié à M. Jean-Pierre Sueur une mission de réflexion dont l'objet est particulièrement large.

On peut également se demander quelles seront les conséquences de la réforme des structures administratives en cours au ministère de l'équipement, engagée à la suite du rapport de M. Gilbert Santel, qui comporte,

notons-le, d'importants et intéressants passages sur les problèmes urbains, notamment en ce qui concerne l'avenir de la délégation interministérielle à la ville.

Enfin, la presse a, à de nombreuses reprises, et encore récemment, rapporté des propos de certains de vos collaborateurs semblant remettre en cause des mécanismes importants de la politique de la ville comme la politique dite de « discriminations positives » et les zonages qui y sont attachés, ou encore les contrats de ville dans leur forme actuelle.

Si, comme je l'ai écrit dans mon rapport, la boîte à idées est ouverte, on doit constater que l'incertitude règne aujourd'hui quant à vos projets.

Cette incertitude est d'autant plus grande que la majorité élue au printemps dernier n'a encore pris aucune mesure significative, si ce n'est la suppression des emplois de ville, dans le domaine qui nous intéresse aujourd'hui. A cet égard, permettez au député d'opposition que je suis de souligner le contraste qui existe entre les deux dernières législatures. En 1993, la majorité nouvellement élue avait fait de la politique de la ville l'un de ses dossiers prioritaires...

Mme Nicole Bricq. Eh oui ! On a vu le résultat !

M. André Santini, *rapporteur pour avis.* ... en organisant, dès le 28 avril, un grand débat d'orientation à l'Assemblée nationale et en arrêtant, en juillet, un plan d'urgence doté de cinq milliards de francs de crédits. Ces premières décisions témoignaient d'un engagement en faveur d'une opération de solidarité nationale pour nos quartiers difficiles, engagement qui ne s'est trouvé démenti à aucun moment entre 1993 et 1997.

Les actions engagées au cours de ces années ont en effet permis de mettre en place une politique de la ville à la fois pérennisée dans ses principes, consolidée dans ses moyens – l'effort public global en faveur de la politique de la ville étant passé de 8 milliards de francs en 1994 à 14 milliards de francs en 1997 – et complétée dans ses objectifs par la prise en compte de la nécessaire redynamisation économique des zones urbaines en difficulté grâce, notamment, au pacte de relance pour la ville.

La majorité précédente s'était également efforcée d'améliorer les procédures en unifiant les dispositifs contractuels et en mettant en place le fonds interministériel d'intervention pour la politique de la ville, le FIV, mécanisme destiné à introduire une plus grande souplesse dans la gestion des crédits en favorisant leur flexibilité et leur utilisation déconcentrée.

Face à ce bilan, positif, chacun le reconnaît, on nous annonce aujourd'hui de profonds changements. S'il s'agit d'améliorer les mécanismes, de les rendre plus efficaces, tout le monde ne peut qu'approuver votre démarche. Mais permettez-moi, madame le ministre, de formuler quelques interrogations.

Tout d'abord, entendez-vous remettre en cause la nécessité de ramener l'activité économique dans les quartiers ? Sur ce point, rien d'important n'avait été prévu jusqu'en 1993 et le principal mérite de la majorité précédente a été, à mes yeux, de mettre en place un dispositif ambitieux, doté de moyens substantiels, et dont on peut toujours critiquer les modalités mais qui a l'immense mérite d'exister.

Ensuite, les incertitudes actuelles sont gênantes, voire démobilisantes, pour les acteurs de terrain. La politique de la ville met en effet face à face l'Etat et les communes et, si une nouvelle forme de contractualisation devait être mise en place, il conviendrait, d'une part, qu'elle per-

mette de reconnaître le rôle des élus locaux, notamment des maires et, d'autre part, que les nouvelles règles du jeu soient annoncées suffisamment tôt pour que le nouveau système puisse succéder à temps aux contrats de ville, qui s'achèvent fin 1998. Les communes doivent en effet pouvoir disposer d'un laps de temps raisonnable pour élaborer leurs propositions.

Par ailleurs, je considère qu'il serait dommage de supprimer des mécanismes mis en place très récemment sans leur laisser le temps de faire la preuve de leur efficacité. Je pense bien évidemment aux exonérations fiscales et sociales liées aux zones de redynamisation urbaine et aux zones franches urbaines, qui ne sont applicables que depuis le début de l'année. Pensez-vous, madame le ministre, supprimer ces instruments de redynamisation économique ? Dans l'affirmative, par quoi entendez-vous les remplacer ?

Enfin, je tiens à dire que la politique de la ville a longtemps constitué un champ d'application privilégié pour une pratique fort prisée dans notre pays, à savoir l'inventivité administrative. Dans son rapport pour avis sur le projet de loi de finances pour 1994, M. Éric Doligé avait procédé à un recensement des instruments mis en place au titre de la politique de la ville. Il avait abouti à une liste de vingt-sept procédures mises en œuvre par des organismes très variés, répondant à des logiques sectorielles, accompagnées de financements spécifiques et concernant des territoires différents. Je pense que chacun reconnaîtra que cette situation, heureusement largement corrigée depuis, n'était pas satisfaisante. La sophistication et l'extrême diversité des instruments mis en place, le caractère abscons du langage utilisé, avaient débouché sur des mécanismes peu lisibles et critiqués, à juste titre, pour leur complexité et leur absence de cohérence. Je souhaite que les réformes à venir n'aboutissent pas à nous faire retomber dans ces travers, ce qui implique que l'on écoute davantage les acteurs de terrain, responsables associatifs ou élus locaux, plutôt qu'une certaine technocratie qui se prétend spécialiste des questions urbaines et qui a beaucoup sévi dans le passé.

J'en viens maintenant aux crédits qui nous sont proposés aujourd'hui et qui procèdent en fait à une reconduction *a minima* des dotations prévues pour 1997.

Tout d'abord, l'effort public global, retracé dans le « jaune » budgétaire, est affiché à près de 15 milliards de francs, soit une progression de 6,7 % par rapport à 1997. Cette hausse résulte toutefois exclusivement de l'intégration, dans cet agrégat, de 10 % des dépenses découlant du dispositif emplois-jeunes – c'est-à-dire de ce que j'ai appelé dans mon rapport écrit l'« effet emploi-jeunes ». Et il ne s'agit pas là d'une observation d'un rapporteur mal intentionné, mais d'un constat figurant expressément dans la partie introductive du « jaune » budgétaire.

De ce fait, seul le chapitre où ces crédits ont été intégrés connaît une augmentation significative, les autres faisant l'objet soit d'une reconduction, soit d'une diminution comme c'est le cas des crédits spécifiques.

Avant de parler des crédits spécifiques, je formulerai un souhait : dans les années à venir, le « jaune » budgétaire, qui est un instrument indispensable à la compréhension des dotations budgétaires concourant à la politique de la ville, devrait être mis à la disposition de mes collègues suffisamment tôt afin que l'on puisse préparer dans de bonnes conditions la discussion en séance publique.

Cette année encore, même si vos services ont eu la gentillesse de me faire parvenir, il y a plusieurs semaines, une version provisoire de ce document, la sortie du « jaune » a été pratiquement concomitante de l'ouverture du débat en séance publique, ce qui n'est pas satisfaisant.

S'agissant des crédits spécifiques de la politique de la ville, je considère que leur évolution est globalement décevante puisqu'ils diminuent de près de 2 % en moyens d'engagement. Mais surtout, ils chutent de 11,8 % en moyens de paiement, les crédits de paiement affichant à eux seuls un recul de 27,2 %.

Avant de revenir plus en détail sur ce point, je tiens à souligner une heureuse modification de la nomenclature budgétaire, réclamée depuis de nombreuses années par la commission de la production et des échanges et consistant à inscrire une partie des crédits concernant le soutien aux actions de services publics dans les quartiers, au titre IV. Cette modification est très positive car elle assouplira les conditions d'utilisation de ces fonds en autorisant, en particulier, le soutien de services gérés par des personnes autres que l'Etat – par les collectivités locales, par exemple.

S'agissant des crédits spécifiques et à leur évolution, je n'insisterai que sur deux points.

Tout d'abord, les crédits de fonctionnement, notamment ceux concernant la délégation interministérielle à la ville, ont fait l'objet d'un effort d'économies. Il s'agit là d'une habitude depuis quelques années, mais je considère que nous sommes arrivés à un seuil minimum au-dessous duquel il serait dangereux de descendre.

Ensuite et surtout, l'évolution des crédits de paiement est inquiétante : ils baissent de plus de 27 % et ceux qui concernent les contrats de ville chutent à eux seuls de 58 %. Je sais que cette baisse a des explications techniques. On m'a en particulier fait valoir que les crédits correspondants avaient fait l'objet d'une sous-consommation ces dernières années. Cette explication ne m'a pas convaincu. Si elle est recevable pour les premières années d'exécution des contrats de ville, elle ne me paraît pas applicable à 1998, qui sera précisément la dernière année d'exécution de ces contrats, c'est-à-dire celle où les besoins de financement risquent d'être importants du fait de l'achèvement de nombreux projets.

Par ailleurs, des besoins de financement liés à des opérations lancées dans le cadre du plan d'urgence de 1993 vont se faire jour.

Pour l'ensemble de ces raisons, j'estime que la diminution des crédits de paiement créera l'an prochain des difficultés de paiement d'autant plus difficiles à comprendre qu'elles concerneront des opérations décidées dans un cadre contractuel et que l'Etat se doit d'honorer ses engagements.

En conclusion, si, comme je l'ai rappelé au début de mon propos, nombre d'incertitudes pèsent sur l'avenir de la politique de la ville, elles ne sauraient à elles seules justifier une attitude négative vis-à-vis des crédits « ville ». La forte réduction des crédits de paiement ne me paraît cependant pas acceptable et elle m'a conduit à proposer à la commission de la production et des échanges d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits. Je pensais qu'une telle attitude pourrait, madame le ministre, vous aider dans vos négociations, que l'on peut imaginer difficiles, avec le ministère des finances. (*Sourires.*)

Mais je me dois de dire que la commission de la production et des échanges n'a pas partagé cette opinion et qu'elle a émis un avis favorable à l'adoption des crédits

de la politique de la ville pour 1998. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. J'adresse mes félicitations au président Santini pour son respect scrupuleux de ce temps de parole qui lui était imparti.

Nous en venons aux orateurs inscrits dans la discussion.

La parole est à M. Yves Bur.

M. Yves Bur. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le budget que nous examinons aujourd'hui concerne directement de nombreux concitoyens, notamment les plus fragiles et les plus faibles, qui attendent de la solidarité nationale les moyens d'une existence digne. Aussi devons-nous l'examiner avec une attention particulière.

En ce qui concerne les responsabilités de l'Etat en matière de santé, je rejoins mon collègue Jean-Luc Prél pour souligner la nécessité d'une véritable volonté de coordination de l'ensemble des actions de prévention. Lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, ce point a d'ailleurs été largement débattu.

Force est de constater, madame la ministre, alors que vous avez fait voter une taxe spéciale sur les tabacs dont le rendement attendu sera supérieur à 1,3 milliard, que seule une faible fraction de cette taxe sera effectivement consacrée à la prévention, et cela faute d'avoir imaginé au préalable un véritable projet global de prévention.

Nous avons déjà entendu vos engagements pour l'avenir, mais ce budget montre que les crédits affectés à la prévention de l'alcoolisme et du tabagisme s'élèvent à 185 millions, soit une quasi-stagnation, alors que toutes les taxes sur les tabacs rapportent à l'Etat plus de 54,7 milliards de francs.

Les moyens consacrés à la prévention du sida sont en légère diminution. Ce fléau reste pourtant un risque majeur, notamment pour notre jeunesse.

Toujours dans le domaine des interventions sanitaires, les crédits affectés au fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers s'établissent à 150 millions de francs pour 1998. Ils risquent d'être insuffisants si la volonté de maîtrise des dépenses hospitalières n'est pas clairement affirmée par le Gouvernement.

Nous partageons tous l'exigence de qualité des soins, de sécurité sanitaire, accessible et garantie à tous les Français sur l'ensemble du territoire.

L'évolution des moyens affectés à l'hospitalisation par la loi de financement de la sécurité sociale ne nous rassure pas sur la volonté du Gouvernement de poursuivre l'indispensable action d'adaptation de l'hospitalisation aux exigences de qualité et de sécurité, mais aussi de limitation des dépenses. Cette adaptation passe également par une dynamique de mise en réseau des établissements hospitaliers et de la médecine de ville, capable d'assurer le relais et le suivi des patients hospitalisés à leur sortie. Dans ce cadre, les missions des agences régionales d'hospitalisation doivent être réaffirmées et précisées. Il convient de leur assurer l'autorité nécessaire pour conduire les réformes indispensables. A cet égard, il est primordial que les outils de planification sanitaire que constituent les SROS deviennent opposables dès lors qu'ils auront été élaborés après un large débat associant tous les acteurs du champ sanitaire et la population.

En ce qui concerne le volet solidarité de ce budget, nous constatons une augmentation des crédits affectés au RMI de plus de 4,5 %, ce qui permettra, certes, de revaloriser le montant de l'allocation, mais cela traduit aussi l'inquiétude du Gouvernement de ne pouvoir stopper, ni même diminuer le nombre de RMIstes, en dépit du retour à une croissance plus forte permise par l'effort d'assainissement entrepris par le précédent gouvernement, et du nouveau dispositif emplois-jeunes.

La politique que vous avez engagée ne permettra pas de répondre aux attentes des plus exclus. Exclue, ils le seront d'autant plus que l'augmentation du SMIC et le fait de ne pas poursuivre l'abaissement des charges sociales sur les bas salaires rendront encore plus coûteux le travail le moins qualifié.

La trappe à la pauvreté et à l'exclusion risque de fonctionner encore davantage. En effet, le positionnement des emplois CES à côté des emplois-jeunes risque d'être difficile et de porter préjudice aux personnes plus âgées chargées de famille, qui ne pourront bénéficier d'un emploi à plein temps comme les plus jeunes.

Nous nous interrogeons sur les moyens disponibles pour concrétiser les choix qui seront arrêtés par la future loi sur la cohésion sociale et qui devront porter remède aux effets de l'exclusion, dont je viens de parler.

S'agissant des crédits concernant la solidarité en faveur des rapatriés, je n'ajouterai rien aux propos de mon excellent collègue Francis Delattre. Il est regrettable de constater qu'une baisse des moyens prévue pour 1998 a été décidée sans concertation réelle. Elle heurte les rapatriés et leurs associations représentatives, qui ne réclament que la juste reconnaissance du sacrifice qui leur a été demandé.

Au chapitre solidarité, nous relevons que les crédits affectés à l'allocation aux adultes handicapés sont abondés. Nous espérons que cela permettra effectivement de revaloriser le montant de l'allocation, qui représente trop souvent la seule ressource pour ces personnes marquées par le handicap.

Nous relevons également avec satisfaction que l'effort engagé l'an dernier pour la création de places de CAT et d'ateliers protégés est poursuivie. Il n'en demeure pas moins que les deux mille nouvelles places à créer en 1998 ajoutées aux deux mille places créées en 1997 ne répondront encore que partiellement aux besoins.

La poursuite de l'effort engagé par M. Barrot est nécessaire et répond à des besoins d'autant plus importants que l'insertion en milieu ordinaire du travail, qui ne doit pas être qu'une solution alternative à la pénurie de places de CAT, peut encore faire de grands progrès, notamment dans les services administratifs de l'Etat et des collectivités locales.

Concernant la création de places en établissements spécialisés permettant d'assurer la prise en charge des personnes le plus lourdement handicapées et d'apporter une réponse aux situations engendrées par l'application de l'amendement Creton, il est urgent de proposer, à travers un engagement pluriannuel défini en partenariat étroit avec les départements et l'assurance maladie, une perspective aux familles qui assurent encore trop souvent seules la prise en charge de leurs jeunes lourdement handicapés. Pour ce faire, il est urgent de clarifier les compétences et les interventions dans les foyers à double tarification, qui semblent devoir se substituer aux maisons d'accueil spécialisé.

Nous souhaitons également connaître les suites que vous entendez donner à l'actualisation de la loi de 1975, qui doit permettre une meilleure prise en compte des besoins de la personne handicapée et de leur évolution.

Enfin, pour ce qui touche à la mise en œuvre de la PSD, notamment en établissement, il ne suffit pas de critiquer les départements qui l'appliqueraient de façon inégale. Nous attendons de vous, madame la ministre, que la réforme de la tarification prévue par la loi sur la PSD et centrée sur l'état de la personne âgée dépendante soit poursuivie afin d'être appliquée dans les meilleurs délais. Le flou de vos intentions sur cette question n'est plus acceptable. (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme Paulette Guinchard-Kunstler. Incroyable ! Ils n'ont peur de rien !

M. Yves Bur. Aussi, face aux incertitudes que j'ai relevées et aux incohérences d'une politique qui risque d'aller à l'encontre de la lutte contre l'exclusion comme d'une véritable solidarité qui responsabilise les personnes pour les aider à reprendre leur place au sein de la société, le groupe de l'UDF votera contre ce budget. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à Mme Gilberte Marin-Moskovitz.

Mme Gilberte Marin-Moskovitz. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, chers collègues, ce budget d'action sociale et de solidarité poursuit les engagements de l'Etat en direction des personnes les plus fragiles de notre société.

Vous avez précisé en commission, madame la ministre, qu'il s'agissait là d'un budget de transition. Vous souhaitez en effet une redéfinition des politiques de lutte contre la pauvreté pour avoir une vision globale qui intègre les politiques liées au logement, à l'éducation, à la santé, et celle de la ville afin de mener une réelle politique de prévention et de lutte contre les exclusions.

Je ne peux que m'en réjouir d'autant que, dès ce budget, vous avez inscrit 225 millions de crédits qui seront mobilisables dès le vote de la loi sur les exclusions. Je répondrai à M. Santini que ce n'était pas le cas de l'opposition l'année dernière.

M. André Santini. Quand elle était majorité !

Mme Gilberte Marin-Moskovitz. Ce n'est donc pas un effet d'annonce, mais bien une volonté politique qui est ainsi affichée. Je salue la méthode car une approche globale apportera, j'en suis persuadée, des réponses mieux appropriées aux personnes victimes d'exclusion. Cette approche respectera davantage les personnes dans leur dignité. En effet, il est déjà tellement difficile, quand on a besoin d'une aide, d'être obligé de « se raconter » à différents travailleurs sociaux...

Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité. C'est vrai !

Mme Gilberte Marin-Moskovitz. ... sans toujours avoir repéré le bon lieu, le bon niveau, qu'un certain nombre de nos concitoyens ne peuvent plus faire valoir leurs droits simplement parce qu'ils en ont assez de ces démarches qu'ils considèrent souvent comme humiliantes.

Si l'évolution du RMI reste liée à la situation économique, et non pas à la volonté des bénéficiaires de refuser l'insertion, comme on l'affirmait à une certaine époque,

le profil de ceux-ci évoluent par rapport à la mise en place du dispositif. Les nouveaux entrants sont essentiellement des jeunes de vingt-cinq à vingt-neuf ans qui ont peu ou qui n'ont pas de qualification.

Les jeunes diplômés s'échappent très vite, et c'est tant mieux, parce qu'ils ont plus de chance sur le marché de l'emploi.

La loi sur les emplois-jeunes répond donc à un besoin de notre jeunesse. Ce n'est pas sans une certaine émotion que j'ai voté votre texte, parce qu'il est porteur d'espoir. Je reste cependant vigilante en ce qui concerne son application. En effet, les jeunes peu formés ne sont pas pour autant en difficulté d'insertion sociale. Ils doivent donc pouvoir bénéficier du plan emplois-jeunes. J'ai lu que vous alliez prévoir une circulaire aux préfets. J'aimerais avoir votre avis sur ce point.

Les CES ont considérablement été revus à la baisse ces dernières années. Les femmes et les jeunes ont été les premières victimes de ces réductions. Pour les femmes, ces contrats restent un outil précieux d'insertion sociale et professionnelle. Je vous serais reconnaissante de nous indiquer le nombre de contrats prévus en 1998.

En ce qui concerne l'hébergement d'urgence, je suppose que ce point sera évoqué lors du débat sur l'exclusion. Je voudrais simplement vous signaler que de nombreux jeunes se retrouvent sans toit parce que les parents ne peuvent ou ne veulent plus assumer leurs responsabilités de parents. Ces jeunes, particulièrement les filles, refusent l'hébergement en centre, parce que la mixité sociale n'est pas favorable à leur épanouissement, à leur dignité, voire à leur sécurité.

Les entreprises ou associations d'insertion par l'économique, réel outil d'insertion, parfois le seul possible, doivent faire face à plusieurs défis : l'insertion sociale a un coût ; l'insertion professionnelle aussi. La grande difficulté pour les responsables réside dans la course aux marchés à trouver – et les entreprises privées se plaignent de la concurrence des emplois aidés. Autre difficulté : la sortie du marché du travail.

Dans le territoire de Belfort, les collectivités territoriales accompagnent l'Etat pour faire vivre ces structures. Mais les élus sont inquiets de ce qu'il adviendra de la pérennité de ces associations lorsque les crédits au titre du FSE disparaîtront.

Pouvez-vous les rassurer ?

Vous créez des places nouvelles en CAT pour les handicapées, je m'en réjouis, bien que le nombre ne corresponde ni aux besoins, ni aux attentes des associations.

Pour ces personnes, en particulier pour les plus âgées, il me semble urgent de réfléchir au temps partiel. Elles ne l'expriment pas toujours facilement, mais leur fatigue peut être bien réelle, encore plus lorsque leur travail fait appel à des gestes répétitifs et à une cadence rapide.

De plus, le travail à mi-temps libérerait autant de postes pour ceux qui sont sur des listes d'attente. L'allocation aux adultes handicapés assure un revenu modeste. Vous avez prévu de la revaloriser. Mais je suis inquiète car, depuis la création du RMI, on peut constater dans les COTOREP un glissement de l'AAH sur le RMI. C'est ainsi que certains dossiers sont rejetés en faisant passer les personnes d'un statut de travailleur handicapé à un statut d'allocataire avec obligation d'insertion. Or, dans ce cas précis, nous le savons, l'insertion professionnelle est purement illusoire, elle est encore une atteinte à la dignité des personnes.

L'allocation de solidarité spécifique va être revalorisée. C'est une très bonne chose. Qu'en sera-t-il des chômeurs qui ont cotisé quarante annuités ? La conférence sur les salaires devait traiter ce point. Pouvez-vous nous donner des indications sur ce dossier et dessiner des perspectives ?

En ce qui concerne la santé et les politiques de prévention, les mentalités ont changé. L'on parle moins de maladie que de préservation du capital santé ; c'est là une approche citoyenne qui responsabilise davantage chacun et pèse sur les choix que notre société doit faire à l'aube du XXI^e siècle.

Mais il appartient à chaque citoyen d'agir concrètement pour préserver son propre capital santé. Les Français ont donc besoin d'être éclairés pour prévenir les risques et participer à la lutte contre certains fléaux tels que l'alcoolisme, le tabagisme, le sida.

En effet, il est de la responsabilité de l'Etat d'informer et d'accompagner les citoyens. A ce propos, je regrette très vivement la faiblesse des moyens destinés à la prévention de l'alcoolisme au regard des coûts engendrés par les soins liés aux traitements des maladies alcooliques, aux conséquences multiples sur l'organisme, sans parler des troubles psychologiques, voire psychiatriques, engendrés à l'encontre du malade lui-même, mais aussi de sa famille.

Les perturbations qui nuisent à l'environnement social contribuent également à déstructurer les personnes. Aujourd'hui, de nombreux produits sont reconnus comme drogues, douces ou dures. L'alcool, notamment, en est une qui est dangereuse lorsqu'est atteint le stade de la dépendance. Nous en parlons moins, parce qu'il y a là un puissant lobby qui rapporte beaucoup sur les marchés financiers...

M. Jérôme Cahuzac. C'est vrai !

Mme Gilberte Marin-Moskovitz. ... et que l'alcool est associé dans notre pays à l'image de la convivialité.

Autre thème : revaloriser la médecine de santé publique. Les politiques de prévention et d'éducation sanitaire sont appliquées par différents partenaires qui travaillent d'une façon qui est plus souvent parallèle que complémentaire. Il est donc indispensable de coordonner les initiatives et les actions de terrain, mais aussi de définir une politique ambitieuse.

Dans cet ordre d'idées, il me semble nécessaire de s'appuyer sur la médecine scolaire. Les moyens en personnels faisant défaut, il faut donc recruter des médecins, des infirmières scolaires pour dépister le plus tôt possible les handicaps chez les enfants ; des assistantes sociales, aussi, pour lutter contre la maltraitance sous toutes ses formes, et des psychologues, pour lutter contre l'échec scolaire et approfondir la relation parents-enfants. Mais comment le prix des vacances, notamment pour les médecins, pourrait-il susciter des vocations ?

Pourtant, dans la lutte contre les exclusions, dans les actions de politique de la ville, l'école, y compris le secteur de la médecine scolaire, touche tous les enfants. C'est un système égalitaire en ce sens que ne sont pas seulement concernés les publics auxquels s'intéressent telle ou telle association, mais bien tous les enfants qui peuvent être touchés par le système scolaire, ainsi que leur parents. Nous n'avons pas à rougir de notre école ni de la qualité des médecins et des personnels de santé scolaire. Il faut leur donner les moyens d'exercer leur mission dans de bonnes conditions.

Afin d'atteindre l'objectif qui consiste à permettre le même accès aux soins pour tous, le conseil général de mon département a mis en place une carte santé pour les

personnes à faible revenu. Le nombre des bénéficiaires pourrait s'élever à 8 000. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, il n'y a pas d'abus, au contraire. Trop nombreux sont ceux qui n'osent l'utiliser et qui ensuite doivent recourir à une hospitalisation qui aurait pu être évitée.

Quelle réponse notre société peut-elle donner pour que ce droit à l'accès soit réel ?

Quelques centres de prévention et de soins ont résisté dans notre pays, très souvent grâce au soutien des collectivités territoriales. Ce sont de beaux outils de la protection de santé. Des crédits sont-ils prévus pour les maintenir en vie, sinon pour les développer ?

La modernisation de l'hôpital est indispensable. C'est un grand chantier, car la qualité des soins est une profonde exigence.

Je me permets d'insister sur la qualité de l'accueil. Nos concitoyens disent souvent à leurs élus qu'à l'hôpital, la maladie a été bien prise en compte mais pas le malade lui-même ni sa famille. Cet aspect compte énormément pour accélérer la guérison.

Par ailleurs, qu'en est-il de l'ordre des médecins ? Envisagez-vous sa réforme ou sa suppression ? Vous n'ignorez pas qu'un grand nombre de médecins de notre pays comptent sur vous.

Les crédits de rémunération des services des droits des femmes sont en diminution. Ils sont regroupés avec ceux de l'administration centrale. Les crédits d'intervention sont également en baisse.

Mon inquiétude et grande concernant les crédits aux associations, aux centres d'information des droits des femmes. Vous n'ignorez pas, madame la ministre a l'importance de ces lieux d'information et d'insertion sociale et professionnelle, avec notamment les BAIE. Ces centres remplissent des missions de service public, certains même délégués par l'ANPE. Leur rôle est identique à celui des missions départementales pour les jeunes. Faut-il que les femmes considèrent qu'elles seraient abandonnées à plus ou moins long terme puisqu'elles seront traitées dans le cadre de politique non spécifiques ?

Devant le groupe RCV, le Premier ministre a répondu à une question en précisant qu'une secrétaire d'Etat aux droits des femmes allait être nommée rapidement. C'était le 23 septembre. Je sais que le Gouvernement et vous-même particulièrement, madame la ministre, avez beaucoup travaillé. Aussi j'aimerais savoir si, dans notre pays, il n'y a pas de femme compétente pour occuper un tel poste ou s'il s'agit d'un choix politique.

La procédure des contrats de ville arrive à échéance en 1998. Vous avez prévu de maintenir les crédits tout en demandant à M. Sueur de procéder à l'évaluation des politiques engagées et de formuler des propositions pour l'avenir. Je voudrais à ce sujet faire trois remarques.

Vous avez insisté en commission sur la nécessité de reconstruire la ville sur la ville. A Belfort, nous tentons d'atteindre cet objectif avec, comme première opération, la démolition d'un immeuble HLM dans lequel sont logées 260 familles, près de 1 000 personnes. Cet immeuble avait déjà fait l'objet d'une opération Habitat et vie sociale. C'est un défi que nous voulons relever avec nos partenaires – l'Etat, les collectivités, l'office HLM –, et nous voulons, sur ce lieu, reconstruire à petite échelle. Nous souhaitons vivement que l'Etat tienne ses engagements. Je suis persuadée que la démolition de cet immeuble, qui cristallisait toutes les peurs, tous les rejets des habitants, a valeur de symbole fort. Mais cela ne suf-

fit pas. Reconstruire la ville, c'est aussi faire en sorte que l'on retrouve dans ces quartiers les mêmes fonctions que dans le reste de la ville si nous voulons que nos villes soient unes et solidaires. Une vie sociale normale passe par la revitalisation des commerces, et j'ai des craintes quant aux missions de l'EPARECA, l'Etablissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux. Ses crédits n'ont pas été abondés l'année dernière. Je ne suis même pas certaine qu'il ait encore une réalité juridique, encore moins, bien entendu, des moyens propres.

Le gouvernement précédent avait fait beaucoup d'effets d'annonce sans prévoir les crédits correspondants.

M. Pierre Forgues. Il n'avait fait que cela !

Mme Gilberte Marin-Moskovitz. Qu'en est-il aujourd'hui, madame la ministre ?

Il est également indispensable de délocaliser des services publics. Les habitants se réapproprieraient ces quartiers sensibles, ou du moins ils changeraient leur regard sur ceux qui y vivent.

Le colloque de Villepinte « Pour des villes sûres et des citoyens libres » a été un temps fort pour notre pays. Il a dégagé un certain nombre de thèmes sur la nécessité de prendre en compte la sécurité des personnes et des biens ; d'assurer une meilleure prise en charge de la délinquance par une éducation citoyenne à l'école, dans les quartiers ; de responsabiliser les parents et les enfants, pas uniquement par la répression, mais en en faisant davantage des acteurs de leur vie ; de retisser le lien social. Dans cet ordre d'idées, les emplois-jeunes de médiation et d'accompagnement seront un excellent moyen de développement social urbain.

Les zones franches urbaines seront-elles créatrices d'emplois ? Seront-elles à la hauteur des ambitions annoncées, compte tenu des moyens financiers accordés ? Il est prématuré de tenter une réponse. Cependant, cela doit faire l'objet de notre vigilance.

Je suis chargée aussi par un de mes collègues de parler des rapatriés.

M. le président. C'est un peu tard, madame Marin-Moskovitz. Il faut conclure maintenant.

Mme Gilberte Marin-Moskovitz. Je dirai tout simplement que les gouvernements précédents n'ont rien fait pour les rapatriés (*Exclamations sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française*)...

M. Pierre Forgues. Très juste !

Mme Gilberte Marin-Moskovitz. ... de 1993 à 1997 afin de rattraper le retard.

M. Jean-Luc Préel. Manifestement notre collègue ne connaît pas du tout le sujet !

Mme Gilberte Marin-Moskovitz. Madame la ministre, je vous remercie de votre attention. (*Applaudissements sur les bancs du groupe Radical, Citoyen et Vert et du groupe socialiste.*)

M. le président. C'est peut-être moi qui, en demandant à notre collègue de conclure, l'ai obligée à employer une formule à l'emporte-pièce. Veuillez me pardonner. (*Sourires.*)

La parole est à Mme Roselyne Bachelot-Narquin.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Le projet de budget de la santé, de la ville et de la solidarité pour 1998 est bien difficile à évaluer car on ne peut y distinguer ni

ligne de force ni choix politique, comme si, madame la ministre, vous n'aviez pas eu le temps, ou le goût, de définir vos orientations en matière d'action sociale.

M. Pierre Forgues. Ça commence fort !

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. C'est d'autant plus étrange que la période 1996-1997 a été marquée par des confrontations intéressantes et passionnées : réunion des ateliers sur la réforme de la loi de 1975 à la direction de l'action sociale, groupes de travail du CNCPH, réunions du Conseil économique et social sur la lutte contre l'exclusion, concertation avec les associations caritatives dont la FNARS, la Fédération nationale des associations d'accueil et de réadaptation sociale, reconnaissait qu'elle fut exceptionnelle, débat parlementaire sur la loi d'orientation de cohésion sociale.

Vous avez donc entre les mains tout le matériau nécessaire pour prendre des orientations, fixer des priorités et déterminer un calendrier. Vous n'en faites rien.

Votre immobilisme me donne l'occasion d'indiquer ce qui nous paraît primordial dans deux domaines phares de l'action sociale : la politique en faveur des personnes handicapées et la lutte contre l'exclusion. Ces deux secteurs nécessitent au préalable une rénovation de la loi de 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales.

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Un récent rapport de l'IGAS a mis en lumière les dysfonctionnements majeurs de cette loi : la place insuffisante de l'usager et de son entourage ; un regard tourné presque exclusivement sur l'établissement et l'accueil à temps complet ; enfin, l'absence d'organisation du secteur médico-social, entraînant de fortes disparités régionales et départementales.

Si la définition de la place des usagers et de leurs familles doit prendre corps autour de l'obligation d'élaborer un projet d'établissement, un règlement intérieur ainsi qu'un contrat de séjour, la redéfinition du champ d'application de la loi devra concerner de multiples services et structures.

Pour les handicapés, mais aussi pour les personnes âgées : accueil de jour, accueil temporaire, accueil familial, maintien à domicile, prise en charge spécifique du handicap rare, de l'autisme, des traumatisés crâniens, statut clarifié des FDT.

Pour les personnes en situation de précarité : SAMU social, équipes mobiles, accueil de jour. Mais surtout seront concernées des filières coordonnant et mettant en réseau des établissements et des services en instaurant diverses formules de coopération : conventions, GIE, GIP, syndicats inter-hospitaliers ouverts au médico-social. C'est sans doute dans ces procédures que nous trouverons la réponse aux difficiles questions qu'avait posées l'amendement Creton.

Pour résorber des inégalités territoriales criantes, il est urgent d'instituer une démarche nationale d'observation sociale et médico-sociale. Il conviendra aussi d'installer une conférence sociale et médico-sociale sur le mode de celle qui a été créée par la réforme de l'assurance maladie ainsi qu'un schéma régional indicatif, le schéma départemental étant, lui, opposable.

Beaucoup de procédures mériteraient de s'inspirer du secteur sanitaire : « fenêtres » d'autorisations, procédures allégées ; je souhaite une sorte d'« ANAES » pour ce secteur un peu rétif à l'évaluation externe et à l'auto-évaluation ; le secteur associatif – irremplaçable – est mûr pour accepter ce processus qui ne se fera pas contre lui mais avec lui.

Mais la base de cette réforme réside bien – comme l'affirmait le comité d'entente des associations de handicapés le 29 janvier 1997 – dans un « réexamen de la répartition des compétences [...] et dans l'adoption d'une méthodologie précise régissant les relations entre les diverses collectivités ».

Je profite donc de cette tribune pour réitérer, madame la ministre, l'invitation que je vous ai adressée d'assister au prochain conseil national consultatif des personnes handicapées, organisme créé par l'article 1^{er} de la loi d'orientation de 1975 et que j'ai l'honneur de présider.

Dans ce grand parlement des associations, nous pourrions aborder avec vous les thèmes qui nous tiennent à cœur : maintien à domicile, cher à Paul Boulonier, président de l'AFP, intégration scolaire, chère à Henry Lafay, président de l'APAJH, mais aussi vieillissement ou insertion professionnelle.

Vous avez certainement été émue, enthousiasmée par l'atmosphère inoubliable de la récente journée de la dignité de l'UNAPEI. Aussi, je réaffirme avec solennité, madame la ministre, qu'on ne peut pas ranger les problèmes des handicapés sur une étagère en attendant d'avoir le temps de s'occuper d'eux : sans volonté politique, ce temps ne vient jamais car les handicapés, eux, ne bloquent pas les routes et ne paralysent pas les services publics.

D'autres citoyens ne manifestent jamais : ce sont les personnes en grande précarité, les exclus. Votre budget est marqué par la régression des dépenses d'intervention en matière de lutte contre l'exclusion.

Deux secteurs sont particulièrement pénalisés : l'an dernier, 1 000 places de CHRS avaient été créés ; il n'y en a que 500 cette année, alors qu'un plan d'amélioration quantitative et qualitative de centres d'hébergement et de réadaptation sociale était lancé.

Autre chiffre inquiétant, la baisse de 32 % des interventions sanitaires en direction des publics prioritaires qui permettait aux hôpitaux de mettre en place des structures d'accueil pour les personnes très démunies, l'hôpital étant pour celles-ci la seule porte de l'accès aux soins. Il est légitime qu'un nouveau gouvernement souhaite réorienter certaines actions mais les pauvres en font ici les frais. (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Je veux me faire l'écho de la très grande inquiétude des associations caritatives devant les premières décisions gouvernementales, en particulier le plan emplois-jeunes. Vous avez vous-même reconnu, madame la ministre, que ce plan ne pouvait s'adresser aux plus démunis, aux plus « cassés ». Déjà les premières mises en place donnent lieu au phénomène d'écramage que nous craignons.

Mais l'inquiétude des associations réside surtout dans le long terme : comment financer une politique pour les plus exclus quand le dispositif emplois-jeunes « pompera » 35 milliards sur le budget de l'Etat en année pleine ? Là aussi peut-on ranger les plus pauvres dans un placard en attendant d'avoir le temps de s'occuper d'eux ? (*Exclamations sur les bancs du groupe socialiste.*)

Vous nous promettez, madame la ministre, de remettre en chantier le projet de loi rebaptisé de lutte contre les exclusions. Les associations, avec à leur tête Mme de Gaulle-Anthonioz, n'accepteront pas les attermoissements, car le travail de réflexion et de concertation a déjà été effectué. Il vous faut donc agir, et votre incantation réitérée de « remise à plat » sonne plutôt comme une menace à double sens.

M. Pierre Forgues. Pourquoi ?

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Nous souhaitons en particulier que soient repris les thèmes du logement, de l'éducation, de la santé, de la citoyenneté et de la réforme des institutions.

J'aurai une mention particulière pour l'itinéraire personnalisé d'insertion professionnelle, unanimement demandé par les missions locales et les PAIO. Je note que les crédits affectés à leur financement régressent en francs constants et je regrette que des crédits n'aient pas été dégagés en faveur des jeunes les plus éloignés du marché du travail. Décidément, eux aussi devront attendre !

Je ne dirai qu'un mot du budget de la ville : il est présenté comme un budget de transition avant la fatidique remise à plat.

Quant au volet santé, j'exprime mon plein accord sur l'excellente analyse de notre rapporteur, Jean-Luc Prél. J'approuve également sa proposition tendant à la création d'une agence nationale de prévention et de coordination sanitaire, pourvu qu'elle s'accompagne de la disparition simultanée des innombrables comités, fondations, conseils et autres missions qui ne servent qu'à orner la carte de visite de notables chenus et décorés.

Le budget des rapatriés enregistre une baisse de plus de 65 %. Alors que les indices de croissance sont à la hausse, nos compatriotes rapatriés ne bénéficieront pas des fruits de cette croissance mais seront privés de tous les avantages correspondant aux engagements que l'Etat avait pris à leur égard.

M. Pierre Forgues. Ce n'est pas vrai !

Mme Roselyne Bachelot-Narquin. Le budget consacré aux actions de solidarité envers les Français musulmans diminue de 10 % et remet en cause la loi du 11 juin 1994 votée à l'unanimité, alors que cette population manifeste son désarroi à quelques pas d'ici.

L'aide de l'Etat pour l'amélioration des retraites des rapatriés est en baisse de 49 %. Les députés socialistes s'étonnaient, lors de l'examen du budget pour 1997, que cet effort ne soit pas plus important. Ce sont aujourd'hui les rapatriés qui s'étonneront de la dégradation brutale de l'effort de l'Etat. La lecture du budget pour 1998 montre que l'aide de l'Etat à l'indemnisation des rapatriés a pris fin, alors que la loi du 16 juillet 1987 impliquait un reliquat de versement de 2,3 milliards de francs. Je rappelle que, dans un courrier adressé aux rapatriés le 12 mai 1997, en pleine campagne électorale, le Parti socialiste avait pris des engagements fermes sur une indemnisation complémentaire, engagement que vous reniez aujourd'hui. Entendez-vous, madame la ministre, poursuivre le règlement définitif du dossier des rapatriés, très largement entamé par le gouvernement d'Alain Juppé ?

Je tiens, bien entendu, les chiffres à la disposition de Mme Marin-Moskovitz, qui paraît les ignorer. Mais je suis d'accord avec elle sur le caractère inquiétant de la baisse de crédits du service du droit des femmes. Je rappelle en effet, madame la ministre, que les droits des femmes font effectivement partie de vos attributions.

Entre budget d'attente et budget de transition, les dossiers examinés ce matin recèlent bien des déceptions, des inquiétudes et des lacunes. Celles-ci vont toucher durement les plus démunis. C'est pourquoi le groupe du Rassemblement pour la République votera contre les crédits de la solidarité et de la santé. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Pajon.

M. Michel Pajon. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, je suis heureux de commenter, au nom du groupe socialiste, un budget important, car il a trait à une politique que nous nous honorons d'avoir mise en œuvre et longtemps soutenue : la politique de la ville. Des acteurs nombreux ont pu être mobilisés dans un contexte économique et social malheureusement dégradé. A ces acteurs et militants des villes, à ces générations d'hommes et de femmes dévoués à leur cité, nous devons manifester une reconnaissance sans faille.

A cet égard, madame la ministre, le projet de budget de la ville que vous nous présentez ne les décevra pas, j'en suis convaincu. Il est inspiré par la raison et le bon sens, loin des leurres et des manipulations budgétaires auxquelles nous avons assisté dans un passé récent.

C'est aussi un budget de transition qui s'inscrit pleinement dans la réflexion que vous avez décidé d'engager pour nos villes.

Il s'agit bien, et tout d'abord, d'un budget de « raison ».

En dépit des contraintes qui pèsent sur l'ensemble des finances de l'Etat, des moyens importants sont maintenus. Les crédits spécifiques de votre ministère pour la ville seront même supérieurs de 14 millions de francs à ceux réellement engagés en 1997, si l'on prend en compte l'annulation budgétaire de près de 31 millions de francs décidée cette année par le précédent gouvernement.

Les seules réductions que l'on peut constater visent les crédits de fonctionnement attribués à la délégation interministérielle à la ville. Vous nous avez précisé qu'il ne s'agissait nullement de sanctionner cette institution au titre de la rigueur budgétaire et que l'objectif était d'améliorer son fonctionnement par divers redéploiements.

Car vous défendez ici, et nous vous soutenons entièrement, une politique de la ville qui ne doit plus être l'apanage d'un seul ministère ou d'une seule institution. Elle doit, au contraire, mettre en cohérence des interventions multiples et échapper aux rigidités institutionnelles qui l'ont freinée par le passé. Cette organisation originale, fondée sur la transversalité et qui pourrait servir de modèle dans d'autres domaines, est aussi particulièrement courageuse et encourageante. Elle incite tous les ministères à prendre en compte les problèmes spécifiques des villes. En évitant le cloisonnement ministériel, cette organisation devrait aussi faciliter la prise de décision au niveau local. Néanmoins, et comme vous l'avez vous-même indiqué, il restera encore à définir un niveau territorial pertinent pour la mise en œuvre de cette politique.

Les engagements de l'Etat sur le terrain, principalement au travers des contrats de ville, ne sont nullement remis en cause. Les crédits affectés à ces contrats, aux PACT urbains et aux autres actions déconcentrées, sont même en légère augmentation, si l'on tient compte, là encore, d'une annulation de crédits de près de cinq millions de francs intervenue en 1997. En outre, les crédits des autres ministères inscrits au programme des contrats de ville ne subissent aucune modification. Ces contrats rempliront donc bien leur office jusqu'à leur échéance, le 31 décembre 1998, ce qui illustre votre attachement à la politique contractuelle et votre profond respect des engagements souscrits par l'Etat.

Certes, la proximité de l'échéance des contrats de ville suscite quelques inquiétudes.

M. André Santini. C'est exact !

M. Michel Pajon. Il faut rappeler, en effet, que des investissements importants nécessaires à leur mise en œuvre sont liés aux contrats de plan, dont le terme a été repoussé au 31 décembre 1999. Pour certains grands projets urbains, la programmation des investissements a également été repoussée, cette fois au 31 décembre 2000.

Ces échéances « décalées », telles qu'elles furent décidées par l'ancien gouvernement, ne sont pas sans poser des difficultés. Mais je sais, madame la ministre, que vous avez mobilisé toute votre équipe sur cette question.

Quant au développement et à la modernisation des services publics de quartier, qui visent à faire assurer de nouveau, dans les quartiers difficiles, des missions de service public essentielles, nous approuvons l'effort budgétaire qui leur est consacré.

En modifiant la présentation des crédits affectés aux services publics de quartier, vous favorisez la mise en œuvre d'actions nouvelles indispensables. Les conditions d'utilisation de ces fonds sont assouplies. Elles permettront désormais, et c'est heureux, de soutenir des services gérés par les collectivités locales.

Il est prévu que le commissariat à la réforme de l'Etat réserve lui aussi des crédits – à hauteur de 5 millions de francs – à l'amélioration des services publics de quartier. Nous espérons que ces nouveaux moyens permettront le désenclavement effectif des quartiers difficiles, souvent assimilés à des zones de non-droit lorsqu'ils sont privés de toute vie publique et sociale.

C'est enfin, et surtout, l'effort global de l'Etat à destination des villes qui se trouve accru. Un milliard de francs, au titre de l'emploi des jeunes, et des mesures importantes de soutien au logement viennent, en effet, compléter ce budget « transversal ».

Plus de 15 milliards de francs seront ainsi affectés, l'année prochaine, à la politique de la ville, soit un milliard de francs de plus qu'en 1997. Nous nous en félicitons, car ce budget privilégie nettement l'action de l'Etat sur le terrain.

Ce budget est aussi un budget de transition, résultat d'une politique courageuse qui prend le temps de la réflexion.

Le drame de certaines de nos villes et de nombreux quartiers imposait qu'on arrête enfin la course effrénée à des mesures nouvelles toujours plus complexes, mais aux effets souvent imperceptibles, sinon pervers.

Vous avez très justement critiqué la politique de zonage qui inspire le pacte de relance pour la ville et son florilège de mesures dérogatoires. Ce pacte, en montrant du doigt certains territoires, certaines villes, et plus gravement encore des quartiers dans les villes, entérine malheureusement une logique de dualisation de notre société entre citoyens à part entière et citoyens de « seconde zone ».

Dans certaines villes, cette politique confine même au surréalisme ou à l'absurde kafkaïen lorsque, dans une même rue, les numéros pairs sont intégrés à une zone franche, mais non les numéros impairs. Vous devinez aisément, mes chers collègues, les répercussions que peut avoir cette situation sur le tissu économique local et sur la solidarité entre les habitants.

La mission que vous avez confiée à Jean-Pierre Sueur, madame la ministre, dressera, j'en suis sûr, le bilan nécessaire et tant attendu de la politique de la ville.

Cette politique s'est progressivement affranchie de toute réflexion globale, générant sa propre logique et débouchant sur une addition de mesures particulières.

Notre devoir est aujourd'hui d'inverser cette tendance. Il nous faut penser le quartier dans la ville, mais aussi la ville dans son environnement. La politique de la ville ne doit pas être, en effet, l'affaire des seuls quartiers défavorisés, mais doit concerner l'ensemble de notre territoire, où l'expansion urbaine se poursuit et demande, plus que jamais, à être pensée globalement.

Nous devons aussi faire de nos villes et de leurs quartiers en déshérence le lieu d'une renaissance économique, sociale et culturelle, c'est-à-dire le lieu d'une refondation politique capable de se diffuser sur l'ensemble du territoire et de nourrir un véritable projet de société. Cela paraît évident et je pense pourtant qu'on l'a oublié : la politique est née dans la cité. Aujourd'hui, plus que jamais, elle doit y retourner.

Mais, dans l'attente du bilan que dressera le rapport de Jean-Pierre Sueur, la politique de la ville ne doit pas être « mise en veilleuse ».

Les efforts menés par l'ensemble du Gouvernement en faveur de l'emploi, de l'éducation, du logement et de la sécurité intéressent directement les villes et leurs populations. Ils s'inscrivent surtout dans une logique globale de réduction de la fracture sociale. Nous ne pouvons donc que les encourager.

Je pense notamment aux emplois-jeunes, pour lesquels les maires et d'autres acteurs locaux ont déjà commencé le recrutement. Ils nous permettront de créer et de développer de nouvelles activités en relation directe avec les besoins des habitants, ainsi que d'encourager des initiatives jusqu'ici isolées, en matière d'animation, de médiation, d'éducation. Il s'agit surtout de faire correspondre à ces emplois des activités réelles et qualifiantes. Nul doute que nos villes et leurs quartiers sauront susciter de nombreux projets dans cette optique.

Quant à l'éducation nationale, ses efforts devront être poursuivis dans les zones d'éducation prioritaire et, plus largement, dans tous les quartiers en difficulté. L'adoption récente d'un plan d'urgence pour l'éducation en Seine-Saint-Denis, axé en priorité sur le soutien aux établissements des quartiers défavorisés, illustre parfaitement cette volonté.

S'agissant des transports et du logement, la mobilisation de tous les partenaires doit également s'affirmer et s'inscrire dans le cadre d'une réflexion sur la ville. La restructuration des grands ensembles, la requalification des copropriétés en difficulté et une vraie politique de peuplement recréeront les conditions d'une véritable mixité sociale.

Pour ma part, j'attache une grande importance à toute mesure qui permettrait de contrôler et d'organiser la vacance des logements. A Noisy-le-Grand, la ville dont je suis le maire, nous avons réussi à geler un grand nombre de logements vacants, situés dans un quartier difficile. Cela nous a pris du temps, mais nous avons pu ainsi y réinstaller, en une seule opération, des familles d'origines diversifiées. Ce qui était un ghetto est aujourd'hui devenu un lieu de vie et d'échanges apprécié, où la violence a quasiment disparu. Une opération de cette nature, rendue possible en l'occurrence par la collaboration active d'un bailleur, pourrait être prise en charge réglementairement, et peut-être financièrement, par l'Etat pour des actions d'envergure.

Cet exemple illustre la nécessité d'une approche globale pour faire face à l'insécurité. C'est d'ailleurs l'esprit des contrats locaux de sécurité présentés par le ministre de l'intérieur lors du récent colloque de Villepinte. C'est aussi cette position que vous avez défendue, madame la

ministre, en nous présentant, lors de ce même colloque, une réforme des centres communaux de prévention de la délinquance.

Pour conclure sur ce thème de la ville, thème qui nous est cher, je veux souligner à quel point l'engagement de l'Etat est important pour soutenir les actions quotidiennes des élus, animateurs, éducateurs ou responsables associatifs. Vous avez récemment réuni les sous-préfets chargés de la politique de la ville ; nous souhaitons vivement que leur mobilisation encourage, au-delà des enchevêtrements institutionnels, les initiatives locales en faveur du développement social urbain.

Vous connaissez les charges que doivent supporter les villes. Leurs missions et leurs obligations ne cessent de croître alors que leurs ressources stagnent. C'est donc aussi une réflexion sur la fiscalité locale et l'intercommunalité qu'il convient d'entamer au plus tôt.

M. Serge Janquin. Très bien !

M. Michel Pajon. Avec l'ensemble du Gouvernement, vous montrerez ainsi que l'Etat peut conduire une politique de la ville ambitieuse, tout en permettant aux collectivités locales d'assumer les responsabilités qui leur incombent.

Telles sont, madame la ministre, nos réflexions sur le budget que vous soumettez aujourd'hui à la représentation nationale. Ce budget, sage et courageux, permet de réfléchir sereinement à une nouvelle étape de la politique de la ville. C'est pourquoi nous le voterons avec détermination. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Robert Hue.

M. Robert Hue. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, le budget santé, solidarité et ville, qui touche à des préoccupations au cœur de la vie quotidienne du plus grand nombre, appelle des décisions importantes du Gouvernement.

Je m'en tiendrai aux aspects relevant de la solidarité et de la santé ; mon ami Patrick Braouezec interviendra sur les crédits de la ville.

Les retards se sont accumulés depuis des années dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, et pour la promotion d'une politique de santé conforme aux besoins et aux attentes de la population. Il y a donc urgence à avancer sur ces points et à enclencher une autre logique, en étroite collaboration avec tous les partenaires concernés : usagers, personnels, médecins, associations, élus, acteurs de la vie sociale. C'est dans cet esprit que le groupe communiste inscrit sa démarche.

Ce premier budget santé et solidarité du gouvernement de gauche, en augmentation de 2,6 %, contient des avancées qui nous semblent aller dans le bon sens, mais qui ne peuvent suffire, à l'évidence, à rattraper les retards considérables dans de nombreux domaines.

En matière de prévention, par exemple, vous le savez bien, madame la ministre, la situation de la médecine scolaire et de la médecine du travail, réduites pendant des années à la portion congrue, est catastrophique. Or leurs missions sont essentielles et exigent des moyens substantiels. Certes, la création de 300 postes d'infirmière au budget de l'éducation nationale est une amorce positive de réponse aux problèmes cruciaux qui se posent de la maternelle à l'université. Mais le manque de moyens est tel que la plupart des établissements d'enseignement sont aujourd'hui dépourvus de médecin ou d'infirmière, alors

que les besoins sont en constante augmentation face à une situation familiale et à une couverture sociale fragilisées pour de trop nombreux enfants et jeunes.

C'est pourquoi nous pensons que, dans ce domaine, un plan pluriannuel chiffré de créations de postes correctement rémunérés devrait être élaboré pour rattraper le retard accumulé. Pourriez-vous m'indiquer, madame la ministre, les mesures que vous comptez prendre en la matière ?

De même, quelles sont vos intentions en ce qui concerne la recrudescence de maladies comme la tuberculose et le saturnisme ou les actions de prévention qu'il serait nécessaire de développer dans le domaine bucco-dentaire, par exemple ?

Ce projet de budget prévoit une augmentation des crédits de lutte contre l'alcoolisme, le tabagisme, la toxicomanie et le sida. Nous en prenons acte.

Concernant la toxicomanie, si les crédits sont en augmentation de 3 %, le suivi thérapeutique et social ainsi que le traitement volontaire dans le respect des principes de la gratuité et de l'anonymat exigeraient des moyens encore plus importants. Je souhaiterais savoir ce qui est envisagé pour la formation des différents acteurs et pour la poursuite de la coopération en réseau-ville, destinée à permettre l'accès aux soins de chaque toxicomane.

Je note également une légère augmentation des crédits consacrés à la lutte contre le sida, mais celle-ci appelle, vous en conviendrez, des efforts nettement plus marqués en matière de prévention, de soins et de recherche. Cette action doit être menée au plan national mais aussi en coopération sur le plan européen et mondial.

Les statistiques en témoignent et une enquête du Haut comité à la santé publique l'a confirmé : les inégalités sociales devant la santé se creusent de façon dramatique et préoccupante. De nombreuses familles n'ont plus accès aux soins, non seulement celles qui sont en situation d'extrême pauvreté, mais aussi des familles où les deux parents travaillent et qui reculent néanmoins devant le coût de certains soins. C'est tout à fait inacceptable !

Face à ce problème majeur qui constitue, à mon sens, un véritable enjeu de civilisation et de société, une politique ambitieuse de santé publique et de prévention est nécessaire.

Tout comme il est nécessaire d'inverser la logique enclenchée précédemment et de considérer l'hôpital, clé de voûte de ce dispositif, non pas exclusivement à l'aune d'impératifs comptables mais comme un investissement social et humain essentiel.

Ces questions ont déjà été évoquées dans le débat, mais je veux y revenir car les préoccupations des personnels, des usagers et des élus sont grandes.

La diminution drastique des dotations l'an dernier a conduit de nombreux hôpitaux au bord de l'asphyxie avec les conséquences que l'on sait : réductions de postes, suppressions de lits et de services, aggravation sensible des conditions de travail du personnel.

Certes, le taux directeur augmente dans le projet de budget qui nous a été présenté puisqu'il passe de 1,25 % en 1997 à 2,3 % en 1998 ; mon amie Jacqueline Fraysse et d'autres l'ont déjà souligné au nom de notre groupe. Toutefois, son inscription dans une enveloppe globale déclinée par région suscite les plus grandes inquiétudes, notamment dans les régions prétendument « surdotées », comme c'est le cas pour la région Ile-de-France. Je prends l'exemple, dans ma circonscription, de l'hôpital d'Argenteuil dont le service d'urgences, conçu pour

15 000 patients, en accueille aujourd'hui 45 000. Une telle mesure entraînerait la suppression de 400 emplois dans les quatre ans à venir alors qu'il en faudrait au contraire, tout de suite, 300 supplémentaires pour assurer à la fois la qualité et la sécurité des soins.

Ces remarques s'inscrivent dans la volonté de voir préserver, améliorer, développer et moderniser un système de santé qui a su faire ses preuves. Personnels et usagers attendent des signes du nouveau gouvernement.

C'est pourquoi je vous demande, madame la ministre, que, par un coup de pouce supplémentaire au taux directeur, soient dégagés les crédits nécessaires à l'hôpital, notamment au maintien et au développement des emplois.

C'est dans cette optique que doit s'inscrire l'utilisation du fonds de modernisation des hôpitaux pour améliorer à la fois la qualité des services et les conditions de travail des personnels et des praticiens.

Quant au budget de la solidarité, si nous notons avec satisfaction la hausse des crédits pour le RMI et l'allocation aux adultes handicapés, elle est due essentiellement – chacun le sait – à l'augmentation du nombre d'allocationnaires.

Mme le ministre de l'emploi et de la solidarité. C'est vrai !

M. Robert Hue. Or, vous le savez, leur situation est précaire. Même si l'objectif premier pour les RMIstes doit être leur insertion, notamment par des dispositifs conduisant vers l'emploi, il est indispensable que leurs revenus soient revalorisés comme ceux des personnes handicapées.

Nous proposons pour notre part qu'aucune allocation ne soit inférieure à 80 % du SMIC.

La création de 500 places dans les centres d'hébergement est appréciable, mais une politique de relance du logement social permettrait aux 5 millions de mal-logés et aux 50 000 personnes sans abri de vivre décemment et favoriserait la création d'emplois.

En matière de solidarité, je veux réaffirmer, au nom du groupe communiste, notre volonté de voir engager une grande politique dotée de moyens suffisants pour lutter enfin efficacement contre la pauvreté et l'exclusion. Nous avons noté avec intérêt votre engagement, madame la ministre, de déposer un projet de loi en ce sens au printemps.

En conclusion, je dirai que ce budget marque une inflexion non négligeable en se démarquant de la politique du gouvernement de M. Juppé. Il reste à l'améliorer en dégageant des ressources nouvelles pour les dépenses sociales utiles et pour l'emploi.

La marge de manœuvre existe, il faut l'utiliser. Les députés communistes ont fait de nombreuses propositions dans ce sens dans la première partie du débat. Par exemple, l'extension de l'impôt sur la fortune aux biens professionnels, c'est-à-dire ceux issus de l'entreprise, doublerait son rendement. Les 500 premières fortunes professionnelles représentaient 629 milliards de francs en 1996 : il y a de la marge !

La création de tranches supplémentaires pour les plus hauts revenus accroîtrait également les ressources de l'Etat. Quand 25 % des Français les plus pauvres se partagent 1 % du patrimoine, quand 5 % en détiennent 40 %, là aussi, il est possible de dégager des ressources nouvelles.

Madame la ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, les Françaises et les Français attendent une politique de santé et de solidarité qui réponde enfin aux besoins de notre temps.

Notre groupe ne ménagera pas ses efforts pour contribuer à des avancées significatives en ce sens. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste et sur quelques bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

2

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi à quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1998, n° 230 :

M. Didier Migaud, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 305).

Solidarité et santé et article 64 (*suite*).

Affaires sociales :

M. Pierre Forgues, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 20 au rapport n° 305).

Action sociale et lutte contre l'exclusion :

M. Serge Janquin, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 306, tome VIII).

Rapatriés :

M. Francis Delattre, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 22 au rapport n° 305).

Santé :

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 23 au rapport n° 305) ;

M. Jean-Luc Prével, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 306, tome X).

Ville et intégration :

M. Pierre Bourguignon, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 25 au rapport n° 305) ;

M. Roland Carraz, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 306, tome XII) ;

M. André Santini, rapporteur pour avis au nom de la commission de la production et des échanges (avis n° 310, tome X).

A vingt heures quarante-cinq, troisième séance publique : suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

(*La séance est levée à douze heures quarante-cinq.*)

Le Directeur du service du compte rendu intégral de l'Assemblée nationale,

JEAN PINCHOT