

## SOMMAIRE

### PRÉSIDENTICE DE MME NICOLE CATALA

1. **Loi de finances pour 1996 (deuxième partie).** – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2).

#### SOLIDARITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS

- M. Adrien Zeller, rapporteur spécial de la commission des finances.
- M. Georges Tron, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la famille.
- M. Denis Jacquat, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour les personnes âgées.
- M. Henri Sicre, suppléant Mme Martine David, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour les personnes handicapées.
- MM. Pierre Bernard,  
Francisque Perrut,  
Georges Hage,

Serge Janquin,  
Louis de Broissia.

### PRÉSIDENTICE DE M. JEAN DE GAULLE

M. Gérard Cornu.

Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations ; M. Serge Janquin.

**Réponses** de Mme le ministre aux **questions** de :  
MM. Alfred Muller, Jean-Jacques Weber, Michel Dessaint, Yves Bur, Mme Martine Aurillac, MM. Alain Madalle, Etienne Pinte, Christian Vanneste.

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

2. **Ordre du jour** (p. 27).

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENCE DE Mme NICOLE CATALA, vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

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

1

## LOI DE FINANCES POUR 1996

### (DEUXIÈME PARTIE)

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

**Mme le président.** L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1996 (n<sup>os</sup> 2222, 2270).

#### SOLIDARITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS

**Mme le président.** Nous abordons l'examen des crédits du ministère de la solidarité entre les générations.

La parole est à M. Adrien Zeller, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan.

**M. Adrien Zeller, rapporteur spécial.** Madame le ministre de la solidarité entre les générations, la discussion de votre projet de budget constitue nécessairement une préfiguration, au moins partielle, du débat, dont l'importance n'échappe à personne, des 13 et 14 novembre prochain sur l'avenir de notre système de protection sociale.

En effet, votre ministère, à côté de ses responsabilités à l'égard des handicapés et des personnes âgées, exerce une tutelle sur notre système de protection sociale. Aussi serai-je conduit à évoquer, même si c'est de manière très globale, d'une part, les relations ambiguës et controversées entre l'Etat et la sécurité sociale et, d'autre part, les adaptations et réformes nécessaires des systèmes de retraite et de la politique familiale, et ce, bien entendu, dans la perspective du sauvetage d'un système qui connaît aujourd'hui la crise la plus grave depuis sa création, il y a cinquante ans, et qui, vivant à crédit, avec 230 milliards de dettes et 65 milliards de déficit pour la seule année 1995, ne pourrait en aucun cas franchir en l'état le cap de l'an 2000.

J'en viens à votre politique à l'égard des handicapés.

Dans la conjoncture difficile actuelle, elle est méritoire. Je note la création de 2 750 postes en CAT, les centres d'aide par le travail. Ce chiffre plus qu'honorable marque

la volonté de donner aux jeunes handicapés issus des instituts éducatifs et des instituts médico-professionnels un avenir, et à leurs parents un espoir et un soutien.

Je vous encourage, madame le ministre, à poursuivre l'effort entrepris pour rechercher une meilleure répartition des dotations budgétaires de fonctionnement aux établissements qui accueillent les travailleurs handicapés en corrigeant progressivement les disparités excessives, ce qui permettrait d'accueillir davantage de ces travailleurs.

S'agissant de la politique à l'égard des personnes âgées, je vous invite, madame le ministre, en matière de prise en charge de la dépendance, à ne pas trop presser le pas pour ce qui concerne la prestation autonomie. L'état de nos finances sociales ne nous autorise aucune marge de manœuvre, ni aucune prise de risque. Même si les choix que vous avez proposés sont à mes yeux pertinents, ils risquent d'être, faute de marge de manœuvre, tantôt insuffisants, tantôt dangereux.

En revanche, la mise en place de lits de long séjour par conversion de lits actifs des hôpitaux généraux et locaux et des hôpitaux spécialisés devrait non seulement être poursuivie, mais encore accentuée au profit des personnes âgées grabataires.

Par ailleurs, et c'est un point qui n'est pas suffisamment souligné à mes yeux, l'utilisation dynamique des dispositifs d'aide à l'emploi, des mesures d'exonération, voire des contrats initiative-emploi peut permettre, à enveloppe constante, la poursuite de l'amélioration de la prise en charge des personnes âgées dépendantes à domicile.

La prudence que je vous recommande, madame le ministre, n'est donc pas, et en aucun cas, la passivité. Et tel n'est sûrement pas votre état d'esprit.

Le Premier ministre et, hier soir, le Président de la République ont annoncé un grand débat sur l'avenir de la protection sociale, qui sera sanctionné ici même par un vote. Je ne veux donc pas l'anticiper mais, au nom de la commission des finances et en mon nom personnel, je tiens, en quelque sorte, à planter le décor.

Trop peu de Français et même trop peu de décideurs le savent : la France est aujourd'hui le pays d'Europe dont la dépense sociale par habitant est la plus élevée, son régime de retraite est généralement avantageux – même si les différents systèmes sont par trop disparates – sa politique familiale très développée, surtout si on la compare à celle des pays voisins, et ses dépenses médicales, hélas ! crèvent tous les plafonds. Pourtant, sa cohésion sociale laisse beaucoup à désirer : elle s'effrite et, chacun le reconnaît, les inégalités sociales s'accroissent.

Il faut donc revoir la gestion de nos politiques sociales, car elles ne répondent plus que très partiellement aux objectifs des pères fondateurs de la sécurité sociale.

Réorienter les dépenses, responsabiliser les acteurs, mieux répartir les efforts, assurer la transparence, stopper sans délai les dérives : telles devraient être les priorités de ces prochaines semaines.

Il faut – c'est l'avis de l'ensemble de la commission des finances – bannir toute tentation d'une nouvelle et dernière fuite en avant par la création de ressources nouvelles, sans avoir repris la situation en main et endigué réellement les dérapages.

En ce qui concerne les retraites, une seule observation se suffit à elle-même : face au phénomène de vieillissement de l'ensemble de la société française et à ses conséquences, on ne voit pas comment on pourrait admettre que seule une partie des Français en supporte le coût à moyen et à long terme. L'équité veut que chacun, au sein du régime ou du système qui lui est propre, prenne sa part, et sa juste part. Que signifierait en effet la notion de solidarité nationale si, par malheur, ce principe devait être mis à l'écart ?

Pour ce qui est de l'assurance maladie, je serai bref, puisque nous en avons déjà débattu hier. C'est incontestablement le domaine le plus délicat. Après les dérives relevées tant dans le secteur hospitalier que dans le secteur libéral, je me demande s'il ne convient pas de mettre en place, par exemple pour une période de deux ou trois ans, des enveloppes limitatives de dépenses dans tous les domaines – je dis bien : dans tous les domaines – et ce dans l'attente d'un fonctionnement efficace et effectif de la maîtrise médicalisée et des autres dispositifs indispensables, tel le carnet de santé, à la rationalisation de la politique des soins.

Mais ces réformes, ces efforts et ces disciplines supposent, à l'évidence, pour être acceptés, l'intervention d'une double clarification : d'une part, une clarification des relations entre l'Etat et la sécurité sociale ; d'autre part, une clarification des relations financières entre les divers régimes au regard de la compensation démographique.

Déjà – le rapporteur de la commission des finances que je suis tiens à le souligner d'une manière particulière – l'Etat apporte, par la voie de l'impôt, des concours financiers importants à la sécurité sociale. Et ceux-ci ne cessent de croître : alors qu'il avait bénéficié de 150 milliards de francs en 1991, le seul régime de base de la sécurité sociale a touché 225 milliards de francs en 1994. De même – dois-je le rappeler ? – l'Etat apporte à la sécurité sociale sa garantie pour les emprunts que celle-ci doit, hélas ! contracter.

Dans ces conditions, le Parlement ne peut plus être écarté non seulement du débat – nous avons voté il y a quelques mois une loi à ce sujet – mais aussi de la détermination du montant même des recettes et des dépenses de la sécurité sociale, en fonction d'objectifs que le Gouvernement et lui-même arrêteront, au nom de la nation tout entière. Cela me paraît d'autant plus vrai que, à bien des égards, la sécurité sociale, notamment l'assurance maladie, a vocation à devenir réellement universelle.

C'est dans ce cadre, et avec des limites et des rôles clairs, que devront s'exercer demain les responsabilités de gestion des partenaires sociaux.

Dans un tel contexte, le débat sur les « charges indues » doit être à la fois, et une fois pour toutes, clarifié et relativisé. Il ne saurait être utilisé pour justifier le *statu quo*, alors que le budget de l'Etat et le budget social de la nation sont tous les deux déséquilibrés.

Le deuxième thème qui rebondit chaque fois que l'on parle du déficit des régimes sociaux, c'est celui de la compensation démographique. On en connaît les termes : tel régime serait équilibré s'il ne versait pas 13, 15 voire 20 milliards de francs au profit de tel autre, et il n'y aurait donc pas lieu de faire des efforts. A cet égard, je

recommande au Gouvernement de suivre la proposition très explicite de la Cour des comptes qui vise à confier à une instance indépendante la gestion de ce mécanisme essentiel qui traduit la solidarité des professions à travers les générations. J'ajoute que le déficit de contrôle et l'insuffisance des justifications sont clairement exposés dans le rapport de la Cour des comptes. Nous devons à l'opinion publique et aux partenaires sociaux, dans ce domaine comme dans d'autres, la rigueur et la clarté.

Madame le ministre, mes chers collègues, nous en avons sûrement tous conscience, la sécurité sociale, dont nous venons de célébrer le cinquantenaire, est à un tournant ; la France et sa cohésion nationale avec elle. Les Français nous observent. Ils attendent que le Gouvernement et le Parlement prennent position. Il s'agit, à la fois, de prendre des mesures immédiates de survie et de mettre en place les premiers éléments de réforme en vue d'une nouvelle gestion sociale. Le juste partage des efforts entre toutes les composantes de la nation, entre tous les acteurs, professionnels et opérateurs, doit être au cœur de notre démarche.

Pour ce qui concerne la politique familiale, qui vous est particulièrement chère, madame le ministre, il me semble qu'il est possible d'opérer un rééquilibrage des comptes en limitant le double effet, pour les titulaires des revenus les plus élevés, des mesures d'encouragement à l'emploi à domicile, du quotient familial et des allocations familiales des contribuables n'ayant pas toujours les familles les plus nombreuses.

La responsabilité des acteurs, la discipline effective et les contrôles sont les compléments indispensables de cette nouvelle démarche.

Gouvernement et Parlement réunis sont capables de prendre leurs responsabilités.

C'est dans cet esprit, madame le ministre, que la commission des finances a approuvé votre budget. Elle appelle l'Assemblée nationale à faire de même. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**Mme le président.** La parole et à M. Georges Tron, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour la famille.

**M. Georges Tron, rapporteur pour avis.** Madame le président, madame le ministre, mes chers collègues, les crédits affectés *stricto sensu* par le ministère à la famille sont relativement faibles – 70 millions de francs – à rapprocher du montant des seules prestations familiales versées par la Caisse nationale des allocations familiales en 1995, qui est de l'ordre de 150 millions de francs.

Le rapprochement de ces deux chiffres montre la première difficulté à laquelle j'ai été confronté en tant que rapporteur pour avis. Je suis donc allé, dans mon rapport, au-delà du cadre de ces seuls crédits.

Seconde difficulté : nous sommes à une période charnière, puisque nous pouvons dresser un premier bilan de la loi de 1994 et que, dans le même temps, un débat est lancé sur les problèmes du financement de la sécurité sociale, et donc de la branche famille.

En rédigeant mon rapport, j'ai donc choisi délibérément de ne pas anticiper sur le débat que nous aurons prochainement sur le financement de la protection sociale, d'autant que M. Zeller, rapporteur spécial de la commission des finances, avait beaucoup plus vocation que moi à le faire.

Je reviendrai cependant sur quelques observations d'ordre général qui ont été formulées.

On constate d'abord que les structures familiales subissent une transformation continue et que l'équilibre démographique est mis à mal.

Le déclin de la vie en couple se poursuit, ce qui fait que le parcours des jeunes enfants est plus difficile. Ainsi, 15 p. 100 des enfants mineurs sont séparés de leurs parents.

Les enfants sont de plus en plus longtemps à la charge de leurs parents. En 1994, près de 46 p. 100 des seize-vingt-cinq ans étaient encore en cours d'études. C'est un véritable problème que la loi de 1994 avait déjà évoqué.

Le développement de l'activité professionnelle des femmes se maintient. En 1970, 60 p. 100 d'entre elles étaient au foyer; en 1990, elles ne sont plus que 30 p. 100.

L'équilibre démographique se ressent, bien entendu, de cette transformation des structures familiales, et mon rapport, est assez explicite sur ce point. On note une poursuite de la crise de la natalité. Le taux de fécondité baisse de façon continue: il était de 1,9 en 1980, il est de 1,65 aujourd'hui.

Il faut également insister sur un phénomène qui aura des répercussions sur les autres branches, et en particulier, à terme, sur la branche retraite: l'arrivée à l'âge de la procréation des générations moins nombreuses nées à partir de 1974. Cela signifie que, d'ici peu de temps, nous enregistrons moins de 600 000 naissances par an.

J'évoquerai en dernier lieu le prolongement de la durée de vie, qui augmente d'un an à peu près tous les quatre ans pour les femmes, dont l'espérance de vie a donc augmenté de deux ans en huit ans.

La loi sur la famille de 1994 est intervenue dans ce contexte très évolutif. Je me suis efforcé, dans mon rapport, de dresser un premier bilan de cette loi. J'en tirerai deux lignes directrices.

On constate d'abord une montée en charge des aides à l'accueil des jeunes enfants, avec la création de l'allocation parentale d'éducation, ouverte, au titre des enfants de rang 2, aux parents travaillant, ou suivant une formation professionnelle, à temps partiel, ce qui était la grande idée de la loi de 1994.

Le nombre d'APE pour enfant de rang 2 à taux plein a été finalement plus élevé que prévu; on attendait 37 000 bénéficiaires: il y en a eu 52 000.

En revanche, il faut l'avouer, le nombre d'APE à taux partiel est plus faible que prévu. On attendait 25 000 bénéficiaires: il n'y en aurait en réalité que 9 400. Il y a sans aucun doute des pistes à explorer à cet égard.

Le lancement de l'APE de rang 2 a eu pour effet induit une relance de l'APE de rang 3.

En second lieu, l'augmentation du montant de l'allocation de garde d'enfant à domicile et de l'aide à l'emploi d'une assistante maternelle agréée ont augmenté le nombre des bénéficiaires, de 22 p. 100 en un an pour la première et de 17 p. 100 pour la seconde.

On constate aussi une bonne orientation des nouvelles mesures d'aide à la scolarité, bien que certains ajustements soient nécessaires. Nous avons pris bonne note, madame le ministre, de ce que vous nous avez dit à ce sujet en commission.

Le rapport élaboré à ce sujet par le sénateur Claude Huriet et notre collègue Charles de Courson permet de faire plusieurs observations.

L'enveloppe globale est plus élevée et mieux revalorisée. Plus de familles sont concernées et le coût de la gestion est moindre pour l'Etat.

En revanche, l'exclusion des enfants en avance ou en retard dans leur scolarité et la pénalisation des enfants des filières techniques ou technologiques posent problème et devraient conduire à compléter le dispositif.

Le bilan de l'allocation de rentrée scolaire tel que je le dresse fait dans mon rapport est positif. Il est incontestable, en dépit des craintes relatives à un « détournement des fonds » versés à ce titre, que l'objectif de l'ARS a été atteint, l'allocation servant bien aux achats de rentrée.

J'en viens aux problèmes financiers de la branche famille. Après M. Zeller, j'insisterai sur le fait que les contraintes financières en ce domaine deviennent incontournables.

La branche famille bénéficie d'une quadruple garantie.

La première est issue du dispositif de la loi relative à la sécurité sociale du 25 juillet 1994, qui pose le principe de l'individualisation des trésoreries de chaque branche.

Le même texte prévoit que toute nouvelle mesure d'exonération de cotisations de sécurité sociale doit donner lieu à compensation intégrale par l'Etat. La loi du 25 juillet 1994 relative à la famille prévoit que la branche famille disposera de recettes au moins égales à celles qu'elle aurait recueillies à législation et réglementation constantes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, ce qui est important.

Enfin, la convention conclue le 4 mai 1994 entre l'Etat et l'ACOSS définit des règles précises quant aux dates et montants des versements de l'Etat au régime général.

En dépit de ces garanties, d'importantes difficultés subsistent. Elles concernent, par exemple, l'apurement de la dette de l'Etat employeur, dont M. Zeller a parlé, et le retard important dans l'établissement du compte définitif du régime spécifique des prestations familiales des agents de l'Etat; ainsi, à la mi-1995, les comptes de 1993 et de 1994 étaient toujours en attente. Les sommes dues par l'Etat pour compenser certaines mesures d'exonération portent sur des montants de plus en plus importants: 11 milliards de francs en 1994. La gestion, pour le compte de l'Etat, du RMI et de l'allocation aux adultes handicapés – un milliard de francs l'année dernière pour le seul RMI – et le financement de la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire entraînent également de lourdes charges.

Nous avons pris bonne note, madame le ministre, de vos déclarations devant la commission. Il n'empêche que les charges de trésorerie demeureront, quelle que soit l'aide éventuelle de l'Etat, supportées par la CNAF. En tout état de cause, le déficit de 1995 sera plus élevé que prévu, de l'ordre de 13 milliards de francs; il est estimé à 11 milliards de francs pour 1996.

Je le répète, mon rapport n'avait pas vocation à anticiper sur le débat relatif à la protection sociale que nous aurons dans trois semaines. Je me suis cependant attaché à dégager deux priorités qui nous paraissent importantes.

Première priorité: la simplification des dispositifs. Ceux-ci deviennent en effet, au fil des ajouts, parfaitement illisibles, non seulement pour les allocataires, mais aussi pour les gestionnaires, ce qui est un comble! Plus de vingt prestations différentes existent aujourd'hui, donnant lieu à environ 15 000 règles de droit, qui changent régulièrement. Ainsi, entre 1977 et 1993, près de cent textes ont modifié le régime de l'aide personnalisée au logement.

Cette complexité est source d'arbitraire, mais elle a aussi un coût et n'est en aucun cas gage d'efficacité. Je suggère que les règles de droit pour le calcul des différentes prestations soumises à conditions de ressources soient harmonisées ; cela ne devrait pas poser de problèmes pour les minima sociaux.

J'en viens à la seconde priorité : il convient de réaffirmer toute l'importance des prestations versées au titre de la politique familiale *stricto sensu* et de leur fixer des objectifs ambitieux, en veillant à conserver les moyens permettant d'atteindre ceux-ci.

En disant cela, je ne veux en aucun cas contester la pertinence des politiques sociales ni remettre en cause, bien entendu, les prestations versées à ce titre, notamment celles versées sous conditions de ressources. Je ne conteste pas non plus l'ensemble des dispositifs destinés à lutter contre l'exclusion, en particulier, au titre de l'aide aux personnes en difficulté, car les caisses, chacun le sait, jouent avec compétence et dévouement un rôle essentiel. Je veux simplement rappeler qu'il faut sans doute prolonger l'effort concernant l'accueil des premier et troisième enfants, et que cela suppose des moyens nouveaux. Convient-il d'élargir l'allocation parentale d'éducation au premier enfant ? C'est une suggestion. C'était, en tout cas, une priorité de la loi de 1994, qui prévoyait notamment des mesures en faveur de la garde des jeunes enfants. Je crois qu'il faut aller un peu plus loin. Mais il faut aussi porter une attention toute particulière aux jeunes adultes de 18-20 ans et 20-22 ans, comme le prévoyait le volet 3 de la loi sur la famille de 1994. Nous sommes manifestement très en retard par rapport à ce que nous avons alors décidé. Ces jeunes adultes sont souvent à la charge de leurs parents, ainsi que je l'ai souligné, et cette charge est lourde.

La commission a bien voulu approuver ce rapport. Eu égard aux informations que vous nous avez données et aux orientations que vous avez dégagées, madame le ministre, je souhaite que l'Assemblée adopte votre budget.

**M. Jean-Jacques Weber.** Très bien !

**Mme le président.** La parole est à M. Denis Jacquat, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour les personnes âgées.

**M. Denis Jacquat, rapporteur pour avis.** Madame le ministre, à quelques semaines du débat qui va s'instaurer dans cette enceinte, sur le projet de loi concernant la prestation autonomie, je voudrais, dès maintenant, après lu le texte qui nous sera proposé, vous dire quelles sont, selon moi, les améliorations souhaitables.

Il convient tout d'abord d'accélérer l'extension de la prestation en établissement.

Le projet de loi fixe au 1<sup>er</sup> juillet 1997 la date butoir pour prendre le décret étendant le bénéfice de la prestation autonomie aux personnes âgées dépendantes hébergées en établissement : maisons d'accueil pour personnes âgées, unités de vie, etc.

Il est exact qu'un délai est nécessaire pour adapter la tarification des établissements afin de permettre d'isoler approximativement le coût individuel de la dépendance. Cependant, il faut se rappeler que les modifications nécessaires, qui sont étroitement liées au thème du « décloisonnement » des secteurs sanitaire et social, sont à l'ordre du jour depuis près d'une dizaine d'années et ont déjà fait l'objet de plusieurs études préalables.

On mentionnera en particulier une enquête menée en 1994 dans 19 établissements répartis dans 7 départements, dont l'objet était de recueillir des données détaillées

sur l'état de santé et le degré d'autonomie des personnes accueillies, les modes de prise en charge et les aides dont peuvent bénéficier les résidents, ainsi que la ventilation des coûts entre quatre grandes fonctions selon le groupe ISO ou les ressources d'appartenance.

Dans ces conditions, il paraît opportun de stimuler l'activité des services administratifs concernés en avançant, au moins au 1<sup>er</sup> janvier 1997, la date limite fixée par le projet de loi. Il m'a semblé, lors de votre audition par la commission, que nous étions sur la même longueur d'onde.

**M. Jean-Jacques Weber.** Les sénateurs ont pris les devants hier !

**M. Denis Jacquat, rapporteur pour avis.** Il faut ensuite préciser le statut et les pouvoirs de l'équipe médico-sociale.

On peut s'étonner que le projet de loi reste muet sur les conditions de nomination et de rémunération des membres de l'équipe médico-sociale. Cette imprécision tient sans doute au fait que le Gouvernement souhaite que ces questions soient réglées dans le cadre des conventions que le département avait conclues avec les organismes de sécurité sociale, les organismes sociaux et les associations pour définir les conditions d'accomplissement des tâches d'instruction des demandes de prestation. La conclusion de telles conventions n'étant qu'une possibilité, et non une obligation, il serait souhaitable que le projet de loi précise au moins les règles applicables lorsque cette possibilité n'est pas utilisée.

Les responsabilités respectives de l'équipe médico-sociale et du président du conseil général gagneraient aussi à être mieux définies. Il ressort des dispositions du projet de loi que le président du conseil général accorde la prestation d'autonomie par une décision motivée et fixe son montant après que la demande a été instruite par l'équipe médico-sociale, laquelle est précisément chargée d'apprécier la nature et l'importance de l'aide nécessaire au demandeur, en tenant compte d'éléments aussi bien « médicaux », telle l'importance de la perte d'autonomie, qu'« environnementaux », comme les conditions de logement ou l'aide régulière de la famille.

Comme on voit mal ce qui autoriserait, en de telles matières, le président du conseil général à substituer son appréciation à celle de l'équipe médico-sociale, il serait souhaitable de préciser que cette autorité politique ne dispose pas, pour attribuer la prestation et fixer son montant, d'un pouvoir discrétionnaire, mais est au contraire liée par les résultats de l'instruction.

Il faut en troisième lieu garantir l'application uniforme de la loi sur tout le territoire, car c'est très important.

La décision d'organiser comme je l'ai dit la gestion de la prestation d'autonomie doit être approuvée car elle évite les inconvénients de la cogestion et devrait permettre de tenir compte des réalités locales. Cependant, le précédent de l'allocation compensatrice, qui est appliquée de manière très inégale selon les départements – nous le savons fort bien – peut faire craindre que la loi relative à la prestation d'autonomie ne soit pas mise en œuvre de manière uniforme sur tout le territoire français et, partant, que le principe de l'égalité des citoyens devant la loi ne soit pas respecté.

De ce point de vue, la possibilité de contester devant les juridictions de l'aide sociale les décisions du conseil général relatives à la prestation d'autonomie ne constitue pas une garantie suffisante, l'expérience ayant montré – et je suis moi-même conseiller général – que les départe-

ments condamnés pour n'avoir pas respecté l'obligation d'attribuer l'allocation compensatrice en établissement n'avaient pas tous modifié ultérieurement leur attitude.

Il y a donc lieu de regretter que l'observatoire de la dépendance, dont la création était annoncée et prévue par l'avant-projet de loi, ne figure plus dans le texte déposé au Sénat.

Il conviendrait de réparer cette omission et de doter l'observatoire, placé auprès du ministre chargé des personnes âgées, de réels pouvoirs lui permettant d'exercer pleinement sa mission. La meilleure solution ne serait-elle pas de reconnaître la dépendance comme un nouveau risque entraînant une prestation légale gérée par la sécurité sociale ?

Il faut également moduler le montant de la prestation.

Le montant maximal de la prestation devrait permettre de financer deux ou trois heures d'intervention par jour. On peut craindre qu'une telle durée d'intervention soit insuffisante pour maintenir à domicile des personnes dont la perte d'autonomie, certes importante, n'est pas telle qu'elle impose le transfert en établissement.

Il ne fait pourtant pas de doute que, pour la personne concernée et sa famille, mais aussi pour la collectivité, l'hébergement en établissement est une solution presque toujours plus coûteuse qu'un maintien à domicile.

Il serait donc souhaitable que le montant de la prestation attribuée puisse, lorsque cela est justifié par l'importance du besoin d'aide de la personne concernée, être fixé à un niveau supérieur à 4 300 francs. A titre de comparaison, on relèvera que le montant de l'allocation dépendance versée en Allemagne peut aller jusqu'à 3 300 deutschemarks par mois. Dans certains cas, le total des prestations en nature et en espèces peut même atteindre 5 000 deutschemarks.

Il faut aussi favoriser le recours aux services agréés.

C'est à juste titre que le projet de loi laisse au bénéficiaire de la prestation toute liberté pour choisir les conditions dans lesquelles l'aide dont il a besoin lui sera apportée. La possibilité, pour le bénéficiaire, de recruter directement une personne physique choisie par lui au sein de sa famille ou à l'extérieur de celle-ci constitue sans doute une condition indispensable au succès de la prestation dépendance. Attention, cependant, car certaines familles risquent de vouloir monnayer leur affection.

**M. Jean-Jacques Weber.** Exact !

**M. Denis Jacquat,** *rapporteur pour avis.* Cependant, il est clair que le recours à un service d'aide à domicile, également prévu par le projet de loi, offre aux personnes âgées dépendantes des garanties supérieures.

Contrairement aux aides à domicile recrutées directement, les services d'aide à domicile doivent avoir été préalablement agréés par le président du conseil général. Cet agrément ne peut être accordé qu'aux services dont les modalités d'organisation et de fonctionnement sont de nature à garantir que leurs interventions respecteront la santé, la sécurité et le bien-être physique et moral de la personne âgée dépendante ; lorsque ces conditions d'obtention ne sont plus remplies, l'agrément est retiré.

Il est évident que les contrôles exercés sur les services d'aide à domicile seront plus fréquents et plus contraignants que ceux auxquels seront soumis, dans le cadre du suivi médico-social « ordinaire » de la prestation, les intervenants salariés par le bénéficiaire.

De plus, le niveau de qualification des personnels employés par les services ne cesse de s'accroître, en particulier grâce au certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à

domicile, alors qu'aucune condition de formation ne sera exigée pour les recrutements directs. Enfin, les services sont à même d'assurer la continuité de l'aide apportée en remplaçant leur salariés momentanément indisponibles.

N'oublions pas que, très souvent, les personnes âgées ayant besoin d'aide ont quatre-vingt-dix ans, que leurs enfants ont soixante-dix ans et peuvent être eux-mêmes handicapés, quand ils ne sont pas décédés.

**M. Jean-Jacques Weber.** Absolument !

**M. Denis Jacquat,** *rapporteur pour avis.* Si le recours aux services agréés est donc à bien des égards préférable, il sera vraisemblablement plus coûteux que l'embauche directe d'une aide à domicile non qualifiée. On peut donc craindre que cette seconde formule, permettant d'obtenir une durée d'intervention plus longue pour un même montant de prestation, ne se développe au détriment de la première. Nous risquons, d'une part, une création d'emplois et, d'autre part, une suppression d'emplois.

Pour éviter que la création de la prestation autonomie n'ait pour effet paradoxal de précipiter le déclin des services collectifs d'aide à domicile, il serait souhaitable que les modalités de calcul du montant de l'allocation permettent au moins de compenser le surcoût subi par les personnes qui choisissent de s'adresser à un tel service. Cela pourrait être obtenu, par exemple, en attribuant aux dites personnes une prestation majorée à due concurrence.

Par ailleurs, il faut pérenniser les autres actions de maintien à domicile qui ont fait leur preuve au fil des années.

Il faut élargir la palette des prestations en nature susceptibles d'être prises en charge par la prestation : télé-alarme, portage des repas, accueil temporaire et accueil de jour.

Il faut, enfin, préciser les conditions de financement.

Madame le ministre, je n'ai pas lu la presse de ce matin. D'ailleurs, vous m'avez dit de ne pas la lire. (*Souviens.*) Il paraît que le Premier ministre aurait hier reçu des sénateurs et précisé ces conditions de financement. Pour ma part, je m'en tiendrai à l'opinion qui est la mienne.

En régime de croisière, le fonds de solidarité-vieillesse devra supporter la moitié des dépenses de prestation d'autonomie, soit 10 milliards de francs environ.

Ce fonds, dont les recettes sont actuellement constituées par les produits respectifs des droits sur les alcools et de 1,3 point de contribution sociale généralisée, ne pourra pas assumer une telle dépense supplémentaire sans recette nouvelle. Or le Gouvernement n'a, pour le moment, pas indiqué – du moins pas aux députés (*Souviens.*) – ses intentions sur ce point.

Il est exact que la nécessité d'aborder le financement du fonds de solidarité-vieillesse ne se fera pas immédiatement sentir : compte tenu, d'une part, du caractère subsidiaire de son versement pendant la période transitoire de trois ans prévue par le projet de loi et, d'autre part, de l'excédent de trésorerie dont il dispose, le fonds devrait, pendant un certain temps, pouvoir accompagner la montée en charge de la prestation sans recette supplémentaire.

Il serait cependant préférable, pour assurer la lisibilité de la politique du Gouvernement à l'égard des personnes âgées dépendantes, de préciser d'ores et déjà la nature du prélèvement supplémentaire qui devra certainement être affecté au financement de la prestation autonomie.

J'aurais préféré que l'on aborde tous ces points lors du débat sur la protection sociale.

Au terme de cette analyse, je soulignerai de nouveau l'importance de la réforme dont ce projet de loi est l'instrument et l'ampleur de l'effort qu'il prévoit en faveur des personnes âgées dépendantes. Pour autant, on ne saurait considérer que la création d'une prestation d'autonomie permette à elle seule de régler tous les problèmes des personnes âgées souffrant d'une perte d'autonomie.

Conformément aux recommandations convergentes de plusieurs études consacrées à la dépendance, je souhaite que l'action des pouvoirs publics s'oriente dans les directions suivantes : poursuite de l'effort de médicalisation des établissements d'hébergement ainsi que du développement des services de soins infirmiers à domicile ; mise en œuvre du « décloisonnement » des secteurs sanitaire et social et modulation des forfaits « soins » en fonction de l'état de la personne hébergée et non de la structure juridique de l'établissement d'accueil, étant souligné que cette réforme pourrait être réalisée en parallèle avec la modification de la tarification des établissements, qui constitue le préalable à l'extension de la prestation d'autonomie dans les établissements ; développement des formules d'accueil temporaire pour soulager les familles qui prennent en charge des parents dépendants ; mise en place d'une coordination souple des aides à la personne fondée sur un fonctionnement en réseau.

Après cet exposé destiné, madame le ministre, à faire le projet de loi, je souhaite ardemment que la plus grande concertation existe en particulier avec les représentants des associations de personnes âgées et de retraités et avec les parlementaires, afin que cette prestation dépendance tant attendue depuis une vingtaine d'années soit accueillie dans la joie et non dans la déception.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales, qui s'est penchée sur votre budget pour ce qui concerne les personnes âgées, a émis, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption des crédits correspondants. Connaissant votre passion pour ce sujet, car vous avez été membre de notre commission, nous ne doutons pas de votre volonté de nous aider. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du Rassemblement pour la République.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Henri Sicre, suppléant Mme Martine David, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour les personnes handicapées.

**M. Henri Sicre, rapporteur pour avis suppléant.** Madame le président, madame le ministre, mes chers collègues, l'examen des crédits prévus pour les personnes handicapées dans le projet de loi de finances pour 1996 est un exercice difficile dans la mesure où ces crédits sont éclatés sur des comptes divers. On peut toutefois évaluer à 33 milliards de francs le montant des crédits soumis à notre approbation, soit une progression de 9 p. 100 par rapport à la loi de finances pour 1995.

Si la continuité de l'effort budgétaire peut apparaître, il est temps de s'interroger sur l'efficacité de mesures applicables depuis vingt ans.

La discussion du projet de loi de finances pour 1996 coïncide avec le vingtième anniversaire de l'application de la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées.

L'effort financier reste donc soutenu. Nous pourrions toutefois vérifier s'il correspond au nouvel élan que le Président de la République a annoncé vouloir impulser en

ce domaine. Sans vouloir être simplement critiques, mais en voulant être observateurs, nous devrions nous interroger sur l'utilisation des fonds concernés.

Dans un premier temps, je voudrais protester contre le caractère incomplet des réponses faites au questionnaire budgétaire qui a été transmis. Je ne crois pas qu'il soit admissible de faire preuve d'une telle désinvolture alors qu'il est de bon ton de parler du renforcement du contrôle budgétaire, sur lequel on a beaucoup insisté lors de la dernière réforme constitutionnelle. Je ne crois pas que mes collègues de la majorité, dont l'orateur qui m'a précédé et qui a passé ce point sous silence, aient à se féliciter de cette attitude car eux aussi ont posé des questions.

**M. Louis de Broissia.** Nous en parlerons !

**M. Henri Sicre, rapporteur pour avis suppléant.** Mais revenons au budget !

La progression de 9 p. 100 des crédits, qu'il faut saluer, parvient à masquer les variations assez brutales affectant certains postes.

Réjouissons-nous de la création de 2 750 postes supplémentaires dans les CAT, les centres d'aide par le travail. Les demandes sont nombreuses, l'attente est longue et il est urgent de libérer les établissements pour jeunes, dans lesquels quelque 6 200 jeunes adultes sont maintenus au titre de l'amendement Creton. Mais seulement 0,56 p. 100 des travailleurs handicapés en CAT trouvent un emploi en milieu ordinaire. Cela doit nous conduire à nous interroger sur l'efficacité de ces centres sur le plan de l'insertion.

Les ateliers protégés ne seraient-ils pas mieux adaptés à cette mission et ne conviendrait-il pas de soutenir cette filière ? Le CAT, que l'on recherche comme structure de placement devant conduire à l'insertion en milieu ordinaire, pourrait parfois apparaître comme la structure qui accueillera, à la fin d'une carrière professionnelle, des adultes lorsque leur âge rend encore plus lourd le handicap et que celui-ci empêche de continuer à travailler dans les conditions de concurrence qu'offrent les ateliers protégés.

Les crédits prévus pour les EPSR, les équipes de préparation et de suite au reclassement, accusent en revanche une diminution de 31 p. 100. Nous savons que tous les départements ne sont pas encore dotés de ces fameuses EPSR ou d'organismes d'insertion et de placement. Un rapport rédigé en 1994 fait apparaître que certaines des trente-cinq EPSR recensées n'existent plus que sur le papier ou ne comptent plus que deux postes au lieu des quatre prévus par les textes. Leur rôle est pourtant déterminant pour l'insertion dans le monde du travail.

Une enquête menée par l'AGEFIPH, l'association nationale pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés, sur la pérennisation des emplois obtenus par les travailleurs handicapés, montre la stabilité remarquable des postes qu'ils occupent : 74 p. 100 sont toujours en place au bout d'un an et 55 p. 100 après quatre années ; les autres ont souvent trouvé un emploi dans une autre entreprise.

Il semble que la baisse des crédits d'insertion corresponde à un désengagement de l'Etat, compensé par l'AGEFIPH, ce qui diminue d'autant les moyens que cette association pourrait destiner à d'autres structures en faveur de l'insertion des handicapés.

Notre commission s'est surtout interrogée sur le financement des différents établissements par le biais des dotations globales de fonctionnement ou des prix des journées

revalorisés d'année en année sur la base de critères fixés il y a longtemps. Cette méthode conforte les positions existantes en amplifiant les écarts. Les critères sont appliqués mécaniquement en référence à un moment donné de l'histoire de l'établissement.

A prestations égales, le prix de revient d'une place de CAT s'établit dans une fourchette large comprise entre 35 000 et 95 000 francs. Une remise à plat du coût de fonctionnement nous paraît donc indispensable. Une telle rationalisation appliquée aux 84 000 places de CAT permettrait d'économiser des sommes considérables, qui pourraient être utilement réemployées pour les personnes handicapées.

L'éclatement des crédits sur de nombreux documents budgétaires a vraisemblablement été l'une des raisons qui ont conduit à la nomination d'un délégué interministériel chargé de coordonner l'action en faveur des handicapés.

Nous nous sommes aussi interrogés sur le non-respect de l'égalité de l'aide aux handicapés sur le territoire national et de l'obligation d'employer des travailleurs handicapés dans la fonction publique, qui relèvent des compétences du délégué interministériel. Autant de domaines où l'Etat ne fait pas face à ses obligations.

L'allocation compensatrice peut faire l'objet de refus dans de nombreux départements, ainsi que vous l'avez reconnu, madame le ministre, lors de votre audition par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Est-il admissible que le droit ne s'applique pas sur tout le territoire? Que comptez-vous faire pour qu'il soit appliqué?

Quant à l'intégration scolaire, elle est un exemple majeur illustrant le fait que l'Etat ne se donne pas les moyens de remplir sa mission républicaine.

L'insertion des enfants dans les maternelles est souvent limitée à l'accueil sans que l'accompagnement, c'est-à-dire les soins, soit conforme à ce que votre ministère a prévu. La preuve de cet échec est que les enfants sont ensuite orientés vers des établissements spécialisés. En effet, plus de 12 000 enfants placés en établissements spécialisés ne sont pas pris en charge par le système éducatif et les apprentissages scolaires ne leur sont pas dispensés. Dans de nombreux cas, l'enseignement est assuré par des éducateurs. L'affectation d'un certain nombre d'instituteurs spécialisés dans ces établissements pourrait à notre avis constituer une première étape vers une vraie politique de scolarisation.

Je le rappelle, seulement 0,56 p. 100 des travailleurs handicapés des CAT trouvent un débouché à l'extérieur. L'emploi de ces travailleurs est le troisième sujet grave que je voudrais aborder.

Reconnaissons que l'obligation d'emploi est de mieux en mieux respectée par les entreprises privées. Mais on observe une dégradation rapide des effectifs dans les services et les administrations. Il est vrai qu'il est trop tôt pour juger de l'extension aux cadres A et B de la fonction publique de la possibilité de recruter des travailleurs handicapés. Cependant, il faut tenir compte du manque de fiabilité des statistiques et la législation est à revoir. Il importe surtout de vaincre une inertie des services de l'Etat, ce qui est paradoxal car ils sont peu affectés par les critères de rentabilité et de productivité auxquels sont confrontées les entreprises privées.

Madame le ministre, la durée de mon intervention ne me permet pas de rendre compte de manière exhaustive des problèmes du monde handicapé. Qu'il me soit cependant permis de dire que, au-delà des moyens budgétaires indispensables, la réussite de la politique menée en faveur

des personnes handicapées dépendra d'abord de la volonté et de la force de conviction qui l'animeront. En effet, l'inertie dont font preuve certaines administrations pour mettre en œuvre ce que le législateur a décidé relève de la peur : peur que la présence d'un enfant handicapé ne trouble la classe, peur qu'il ne fasse peur, peur que le fonctionnement du service ne soit perturbé et que la charge du travailleur handicapé ne soit reportée sur ses collègues. Pourtant, et nous le savons tous, sans bonne orientation, et donc sans bonne évaluation ni accompagnement, il ne peut y avoir d'avancée significative en matière d'intégration sociale.

Il n'y a de handicap sur le lieu de travail que lorsque le poste n'est pas adapté, et l'on voit bien le rôle que joue la préparation ou le suivi dans le dispositif d'insertion. Il est donc temps, madame le ministre, de rappeler les objectifs d'intégration et d'autonomie définis par la loi d'orientation de 1975.

Il n'y a pas de politique à l'égard des personnes handicapées qui ne soit intégrante! Il ne peut y avoir de politique qui ne soit volontariste!

Tels étaient les éléments que j'ai soumis pour avis à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Je ne me suis pas opposé à l'adoption des crédits concernant les personnes handicapées. La commission, qui a émis un avis favorable à cette adoption, a cependant assorti sa décision de cinq observations.

En premier lieu, la commission souhaite que soit réformé le financement des établissements d'hébergement.

En deuxième lieu, elle souhaite que l'obligation légale du versement de l'allocation compensatrice soit respectée sur l'ensemble du territoire.

En troisième lieu, elle exprime son inquiétude face à la progression des besoins en placement en milieu protégé et souhaite que soit encouragée l'insertion en milieu ordinaire.

En quatrième lieu, la commission souhaite que soit mise en œuvre l'obligation d'emploi des personnes handicapées par les administrations publiques.

Enfin, elle souhaite que les principes d'intégration scolaire inscrits dans la loi d'orientation du 30 juin 1975 soient retenus comme objectifs prioritaires dans le cadre du nouveau contrat pour l'école.

**M. Louis de Broissia.** Bien!

**Mme le président.** Dans la discussion, la parole est à M. Pierre Bernard.

**M. Pierre Bernard.** Madame le ministre, comme tout un chacun, j'ai reçu le message du Président de la République et du Premier ministre en faveur des économies nécessaires au redressement de notre pays. Mais, en réduisant les aides aux familles, va-t-on dans la bonne direction? Je ne le crois pas.

J'aurai, lors de mon intervention, l'impression d'enfoncer des portes ouvertes, tant les points que je tenterai de développer me semblent évidents.

Je dirai d'abord que la politique familiale, loin d'être une pure perte pour les finances publiques, constitue en fait un excellent investissement. En effet, il n'y a pas de développement économique sans croissance démographique. Aujourd'hui, le taux de fécondité est de 1,6 par femme, ce qui, comme chacun sait, est tout à fait insuffisant pour que soit assuré le renouvellement des générations. Cependant, le désir d'enfants se situe à 2,8 par couple.



Une véritable politique familiale permettrait aux couples d'avoir le nombre d'enfants qu'ils souhaitent et influencerait sur la relance économique de quatre manières, et d'abord en ayant des conséquences positives sur le chômage.

Une bonne politique familiale suppose la création d'une allocation de libre choix permettant à l'un des parents de choisir réellement s'il veut rester au foyer pour élever les enfants ou exercer une activité professionnelle. Cette mesure provoquerait nécessairement une diminution du nombre des demandeurs d'emploi, car de nombreux parents pourraient quitter temporairement le marché de l'emploi, ce qui serait d'ailleurs conforme au désir de nombreuses femmes, qui pourraient trouver un bel épanouissement dans des associations les plus diverses – je pense aux associations culturelles – et ou exercer un bénévolat social, bénévolat dont nous avons tant besoin, ou les deux à la fois.

Une véritable politique familiale aurait aussi une autre conséquence positive sur la consommation.

L'insuffisance de la demande, liée à la baisse de la natalité, est en partie responsable de la stagnation économique.

Or, les familles consomment beaucoup et les entreprises ont des carnets de commandes vides. Donner de l'argent aux familles, c'est assurer la relance des industries textiles, des industries alimentaires, de celles de biens d'équipement.

Une véritable politique familiale aurait également une incidence positive sur le financement des retraites qui va devenir un réel problème dans quelques années, car le nombre des retraités augmente plus vite que celui des actifs. Il est urgent de mener une politique nataliste, car ce sont les enfants d'aujourd'hui qui financeront les retraites de demain. Les actifs bénéficieront tous du système des retraites, ce qui justifie qu'ils participent financièrement au renouvellement des générations.

Enfin, une réelle politique familiale aurait des effets bénéfiques sur l'esprit d'innovation de la société. Le rajeunissement de la population qu'elle engendrerait serait un facteur de dynamisme et d'innovation nécessaire à la relance économique. Il s'opposerait aux conservatismes de notre population vieillissante. Une politique familiale est donc indispensable d'un point de vue économique et social. Loin d'être une dépense en pure perte, il s'agit d'un investissement dont nous ne pouvons pas nous priver.

On s'explique donc mal l'acharnement de l'Etat à l'encontre des familles. La mise en place d'une véritable politique familiale, notamment avec la création de l'allocation de libre choix, était l'un des grands projets de la campagne présidentielle de Jacques Chirac. Aujourd'hui, le Gouvernement non seulement décide d'en retarder la mise en œuvre jusqu'au rétablissement des comptes sociaux, mais encore projette de prendre des mesures tout à fait discriminatoires à l'encontre des familles.

Voyons d'abord, le rétablissement des comptes sociaux et le déficit de la branche famille. Il me semble tout à fait anormal de comparer la branche famille aux deux autres branches de la sécurité sociale, qui sont structurellement déficitaires. Le déficit de la branche famille est, quant à lui, en fait volontaire et provoqué. En effet, les cotisations familiales ont été abaissées deux fois, en 1989 et 1991, ce qui a privé la Caisse nationale d'assurance maladie de 22 milliards par an.

Par ailleurs, l'Etat ne verse pas une grande partie de ce qu'il doit à la Caisse nationale d'assurance maladie, notamment pour ses fonctionnaires ou pour la compensation des exonérations de charges décidée lors de la budgétisation des ressources de la CNAF en 1993. Et quand il s'acquitte de ses dettes, les retards accumulés occasionnent beaucoup de frais.

Enfin, l'Etat augmente périodiquement certaines allocations que doit verser la CNAF, tout en promettant de les prendre à sa charge. Ce fut le cas en 1993, avec la majoration de l'allocation de rentrée scolaire : la CNAF a dû avancer le montant de cette augmentation et elle n'a jamais été remboursée. Depuis, le Gouvernement a triplé cette allocation – est-ce une bonne chose ? – et a promis qu'il rembourserait 5,8 milliards à la caisse nationale des allocations familiales, mais le fera-t-il ? Malgré cela, la branche famille est restée bénéficiaire jusqu'en 1993. Et elle a généreusement participé au financement des déficits des deux autres caisses.

Voyons ensuite quelles sont, face à cette situation, les mesures envisagées par le Gouvernement.

Le Premier ministre a évoqué trois pistes de réforme pour la branche famille : la révision du système de quotient familial, l'intégration des allocations familiales dans le revenu imposable et leur attribution sous condition de ressources, récemment transformée en « modulation » des allocations familiales.

Ces mesures sont discriminatoires et tout à fait injustes. Notre système de prestations familiales ne constitue certainement pas un système de privilèges. Il vise à compenser pour partie la baisse de niveau de vie occasionnée par les nombreuses dépenses liées au fait d'avoir des enfants. Ainsi, une famille de trois enfants subit-elle une baisse de niveau de vie de 40 p. 100 par rapport à un couple sans enfants.

Ces mêmes mesures vont pénaliser principalement les classes moyennes, et même les familles modestes. Pour illustrer leurs effets sur les revenus des familles, je vais prendre quelques exemples chiffrés extraits d'une excellente étude de la Fédération des familles de France que nous avons eu le loisir d'entendre, mercredi dernier, grâce à l'initiative de notre collègue Etienne Pinte.

D'abord, pour le quotient familial, prenons l'exemple d'une famille que nous appellerons Fournier, dont le père est ouvrier et la mère femme de ménage. Ils gagnent, à eux deux, 10 300 francs par mois et élèvent deux enfants. Actuellement, avec le quotient familial, ils ont trois parts fiscales et paient 1 127 francs d'impôt, soit la même somme que trois célibataires ayant le même niveau de vie qu'eux. Si le quotient familial est supprimé, ils paieront 13 619 francs d'impôt, soit autant qu'un célibataire ayant un niveau de vie trois fois supérieur.

Pour l'imposition des allocations familiales, ensuite, la même famille Fournier reçoit 1 652 francs de prestations familiales, dont 852 francs d'allocations familiales. Si les allocations familiales étaient imposées, cette famille connaîtrait un supplément d'impôt de 1 767 francs pour un impôt actuel de 1 127 francs, soit plus du double.

Quant au projet de mise sous condition de ressources des allocations familiales, il vient d'être rebaptisé « modulation des allocations familiales ».

A l'image des deux autres, cette mesure contribuerait à diminuer le niveau de vie des familles, déjà affaibli par le fait d'élever des enfants.

Cette réforme me semble donc inopportune et contraire aux intérêts des Français. En revanche, il est possible de mettre en place dès aujourd'hui une véritable

politique familiale. Comment faire ? Il va falloir trouver des financements, et je vais vous présenter quelques suggestions.

Je commencerai par la plus délicate et, si je me permets de la faire, c'est parce que je suis moi-même ancien combattant, ancien militaire de carrière et que je connais l'attachement de tous mes camarades pour les commémorations. Je pense néanmoins que nous pourrions toutes les réunir en une seule journée. Une telle proposition avait déjà été faite par le Président Valéry Giscard d'Estaing. Elle éviterait certaines dépenses à l'Etat et aux entreprises. Je suis persuadé que la générosité naturelle des anciens combattants, qui s'est manifestée sur nos champs de bataille, et la solidarité qu'ils ont toujours montrée vis-à-vis des familles pourrait s'exprimer à travers ce petit sacrifice temporaire.

**Mme le président.** Veuillez conclure, monsieur Bernard !

**M. Pierre Bernard.** Je me permets ensuite de reprendre la proposition de M. le ministre du travail, du dialogue social et de la participation de moduler la cotisation sociale patronale afin de faire payer plus les entreprises qui ont automatisé à outrance.

Enfin, je voudrais de nouveau présenter le travail de la Fédération des familles de France, qui propose une réforme permettant un renouveau démographique sans dépenses supplémentaires, selon le raisonnement suivant.

Les familles financent aujourd'hui la majeure partie de l'investissement dans la nouvelle génération, investissement qui sert à la préparation des retraites. Puisque, faute de crédits, il n'est pas possible de les défrayer correctement, organisons leur retour sur investissement, c'est-à-dire attribuons aux parents des droits à la retraite en fonction de leur investissement dans la nouvelle génération. De la sorte, nous obtiendrons une relance de la natalité et pourrons, dans le même temps, rendre justice aux familles.

Pour conclure, je tiens à exprimer ma surprise devant la contradiction qu'il y a entre les projets actuels et les propos tenus par M. le Premier ministre en 1986 et, plus récemment, par M. le Président de la République, qui estimait, en avril dernier, que la compensation des charges familiales devait être un droit ouvert à tous les parents et qu'il ne fallait pas « confondre politique familiale et politique sociale ». Je constate aujourd'hui – hélas ! – que ces mêmes responsables politiques nous proposent de faire le contraire.

Madame le ministre, les Français sont déjà bien perturbés par les difficultés engendrées par la crise économique. Ils risquent de l'être davantage si les aides à la famille font l'objet de restrictions. Ils ne le comprendraient pas.

**M. Louis De Broissia.** Très bien !

**Mme le président.** La parole est à M. Francisque Perrot.

**M. Francisque Perrot.** Madame le ministre, je ne reviendrai pas en détail sur les dispositions financières de votre budget, qui ont été présentées par les rapporteurs des trois secteurs essentiels relevant de votre compétence, à savoir la famille, les personnes âgées et les handicapés.

Les rapporteurs ont tour à tour analysé les éléments de ce budget qui, en cette période de rigueur où l'on parle surtout d'économies, présente l'avantage de connaître une augmentation globale d'environ 10 p. 100, ce qui est loin d'être négligeable.

Je souhaite émettre quelques réflexions sur les trois secteurs que je viens d'évoquer, et d'abord sur la politique en faveur de la famille.

L'analyse de cette politique doit dépasser le strict cadre budgétaire et je ne m'arrêterai pas longuement sur les diverses rubriques de la répartition des crédits, citant au passage les 85 millions pour la promotion des droits de la femme et les 54 millions pour les crédits d'intervention en faveur de l'enfance et de la famille. L'effort le plus important vise les régimes de protection sociale qui doivent être équilibrés en raison des conditions défavorables de l'évolution démographique. Il est vrai qu'en ce domaine la situation de notre pays est très préoccupante car, avec un taux de fécondité de 1,63 en 1993, le renouvellement des générations est loin d'être assuré ! Le nombre des mariages décline. En quinze ans, il est passé de 400 000 à 265 000 alors que, dans le même temps, celui des divorces a augmenté. On compte aujourd'hui trente-deux divorces pour cent mariages.

Même si l'on doit reconnaître que des naissances se produisent hors du mariage, les conditions ne sont pas favorables à un accroissement de la population. Il ne faut d'ailleurs pas imputer cette situation à des seules causes financières. C'est tout un environnement qui doit être traité, et c'est d'abord sur les conditions de logement, de scolarisation, de milieu de vie, d'emploi qu'il faut agir.

Même si l'Etat consent un effort non négligeable, son intervention est trop souvent perçue comme un assistantat provenant d'un des chapitres de la politique sociale, non comme la reconnaissance d'un droit fondé sur une véritable politique familiale globale.

La véritable question de fond que l'on doit se poser est la suivante : donne-t-on, en France, à la famille toute la place qui est la sienne comme fondement base de notre société ?

La loi sur la famille votée en 1994 a certes constitué un premier pas, timide, sur la voie d'une meilleure reconnaissance. Mais elle n'a été considérée que comme une première étape devant préparer le terrain pour un plus vaste projet sur le statut de la famille. Où en est-on aujourd'hui ?

Certes, des aides nouvelles ont été apportées, notamment pour la garde des jeunes enfants, et l'ouverture de l'APE au titre des enfants de rang 2 a donné des résultats intéressants puisqu'on a compté, en juin dernier, 52 350 allocations à taux plein et 9 400 à taux partiel. L'aide à la scolarité a été très amplifiée grâce à l'augmentation substantielle de l'allocation de rentrée scolaire, mais il existe des distorsions auxquelles il conviendrait de remédier. Je pense en particulier aux familles ayant un seul enfant, ne percevant pas d'allocation de la CAF et qui sont, de ce fait, exclues du bénéfice de cette allocation de rentrée scolaire alors qu'elles sont souvent, elles aussi, de condition très modeste. C'est un point qui mériterait d'être revu.

Malgré ces éléments positifs, des regrets ont été exprimés. Ainsi, la mise en place de l'allocation de libre choix, qui était une mesure intéressante, a été reportée. C'est dommage, mais je comprends que l'insuffisance de moyens financiers ne permette pas de tout faire en même temps. De même les crédits affectés à l'Institut de l'enfance et de la famille ont été réduits. Il ne faudrait pas que cette réduction, même faible, compromette la protection de l'enfance.

Par ailleurs des lacunes subsistent, par exemple, et je sais que l'on ne peut les combler d'un seul coup de baguette magique. Il faudrait encourager la naissance du

premier et du troisième enfant. Le premier, parce qu'il faut inciter le couple à assumer le plus tôt possible la responsabilité d'être père et mère de famille ; le troisième, parce que c'est grâce à lui que sera assuré le développement de la population. Mais il ne faut pas apprécier la situation de façon mercantile. On sait très bien que la famille n'achète pas les enfants. On ne fait pas des enfants pour avoir des revenus financiers.

Quant à l'aide aux jeunes adultes, elle est aujourd'hui, prioritaire. En effet, ceux-ci restent à la charge de leurs parents très longtemps, parfois jusqu'à vingt ou vingt-cinq ans, parce qu'ils ne trouvent pas d'accueil à l'extérieur, qu'ils sont sans emploi. Nous sommes là face à un vide juridique qu'il faudrait combler.

Dans un tout autre domaine, il serait bon d'envisager une simplification administrative. Les dispositifs sont en effet de plus en plus lourds et complexes et les familles doivent souvent accomplir toutes sortes de démarches, pour en bénéficier. Je pense, par exemple, à l'aide au logement. Une telle simplification ne coûterait rien financièrement et rendrait de grands services à la politique familiale. Je ne m'étendrai pas davantage sur ce chapitre qui dépasse peut-être le cadre de la discussion budgétaire, mais le vote de ces crédits nous donne l'occasion d'appeler l'attention du Gouvernement sur la nécessité de construire une véritable politique globale de la famille.

Ce n'est d'ailleurs pas sortir du domaine de la famille que d'aborder le secteur des personnes âgées. Votre budget, là encore, madame le ministre, assure la poursuite de certaines améliorations, notamment la rénovation des établissements d'hébergement et l'humanisation des hospices, les crédits ayant été prévus à hauteur de 428 millions. Mais le vieillissement de notre population fait que le nombre de personnes âgées, dont les besoins deviennent de jour en jour plus pressants, ne cesse de s'accroître et, avec lui, le nombre de celles qui sont en perte d'autonomie.

C'est pourquoi l'objectif aujourd'hui prioritaire en ce domaine est bien la mise en place de la « prestation autonomie ». On en a beaucoup parlé et M. Jacquat en a fait une analyse très pertinente. Cette prestation est attendue depuis plusieurs années et, selon vos propres termes, madame le ministre, elle doit être « la nouvelle avancée la plus importante en matière sociale depuis la création de la sécurité sociale ». Nous aurons bientôt tout loisir d'en discuter dans cette enceinte.

Dans cette affaire, nous n'avons pas le droit de nous tromper. Il est en effet très gênant de devoir revenir en arrière. Certaines décisions ont ainsi été prises parfois un peu hâtivement dans le passé – je pense à la taxe professionnelle, mais il y en a beaucoup d'autres – et on ne s'est aperçu qu'après coup qu'il aurait fallu faire autrement.

Si l'objectif à atteindre est très clair, en faveur des personnes dépendantes, qu'elles soient à domicile ou accueillies en établissement d'hébergement, beaucoup de points restent à définir et font l'objet de controverses, notamment le mode de financement, les conditions de la prise en charge et le rôle des associations existantes. Nous souhaitons vous aider, madame le ministre, à réaliser ce vaste projet qui engage l'avenir de notre société.

En ce qui concerne les personnes handicapées, votre budget poursuit également l'effort engagé depuis quelques années et apporte de nouvelles améliorations. En effet, les crédits affectés à l'AAH croissent de 10 p. 100 ; les crédits d'investissements aux établissements pour enfants et adultes augmentent de 8 p. 100. Enfin, pour les CAT, les

crédits de fonctionnement connaissent une augmentation de 5,5 p. 100 et, surtout, il est prévu de créer 2 750 places nouvelles qui seront certainement très appréciées, même si une telle augmentation est encore loin de répondre aux besoins et de satisfaire toutes les demandes des jeunes en attente d'entrer, par cette voie, dans le monde du travail.

Les conséquences de l'amendement Creton se font toujours sentir, et les adultes continuent d'occuper des places qui devraient être ouvertes aux jeunes...

**M. Jean-Jacques Weber.** Eh oui !

**M. Francisque Perrut.** ... parce qu'ils n'ont malheureusement pas de possibilités d'accueil à leur sortie.

Il faudrait aussi favoriser le développement des ateliers protégés et, ce qui serait encore mieux, privilégier l'entrée en milieu ordinaire de travail pour ceux qui en ont la possibilité. Actuellement, on compte à peine 1 à 2 p. 100 de handicapés intégrés dans le milieu de travail. Peut-être les pouvoirs publics, collectivités locales ou administrations, pourraient-ils donner l'exemple en accueillant parmi leur personnel un nombre de handicapés au moins égal au minimum prévu par les textes législatifs en vigueur.

Autre lacune qui reste à combler : l'accueil des handicapés âgés qui, pour de multiples raisons, ne peuvent être hébergés dans leur famille. Ils sont de plus en plus nombreux et les foyers d'hébergement sont loin d'être suffisants pour assurer à tous un accueil convenable pour leurs vieux jours.

Enfin, une mention spéciale doit être accordée à la politique en faveur de cette forme de handicap que constitue le « syndrome autistique », pour laquelle un sérieux retard doit être rattrapé. Ces jeunes en difficulté, trop handicapés sans doute pour être admis en milieu scolaire ordinaire où ils ne pourraient s'adapter au rythme de travail, ne sont pas handicapés au point d'être enfermés en milieu psychiatrique, ce qui – hélas ! – est souvent la seule solution qui leur soit offerte. Ils sont des dizaines de milliers à ne bénéficier d'aucune prise en charge éducative ou pédagogique spécifique à leur handicap et à être enfermés entre les quatre murs d'un établissement psychiatrique sans espoir d'intégration. C'est là un objectif à privilégier pour l'avenir, tant il est urgent de créer des structures d'accueil spécialisées, notamment des structures scolaires. Je relève que, dans votre budget, 100 millions de francs ont été prévus pour la mise en place de plans régionaux. Ce ne doit être qu'un premier pas.

En conclusion de ce rapide tour d'horizon qui m'a plutôt conduit à dresser une ébauche de bilan de toutes les actions qu'il faudra mener à l'avenir, je reviens à l'actualité présente pour vous dire, madame le ministre, que le groupe UDF reconnaît le courage dont vous faites preuve pour défendre les objectifs à atteindre dans les conditions difficiles que doit affronter le Gouvernement, et approuve les éléments positifs que votre budget contient pour l'amélioration des conditions de vie de nos concitoyens. C'est pourquoi il votera vos crédits. (*Applaudissements sur les bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre et du groupe du Rassemblement pour la République.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Georges Hage.

**M. Georges Hage.** Madame le président, madame le ministre, chers collègues, le projet de budget au titre promoteur dont nous débattons aujourd'hui proclame plus la solidarité qu'il ne l'organise et ne l'assure.

Encore cette prétendue solidarité entre les générations dont le Gouvernement fait quotidiennement grand bruit vise-t-elle au premier chef les personnes âgées. La discussion en commission a d'ailleurs principalement porté sur la prestation autonomie-dépendance, que le Gouvernement institue en se déchargeant de son financement sur les collectivités territoriales.

En ce projet, toutes les dépenses à caractère social sont en diminution. Il n'est jusqu'à l'Institut de l'enfance et de la famille, immanquablement parent pauvre des budgets successifs, qui ne voie ses ressources diminuer.

Renforcer la solidarité est cependant une exigence que ne saurait ignorer un véritable pacte républicain : solidarité à l'égard des jeunes en situation d'exclusion, des familles en difficulté, des retraités, dont les ressources sont revues à la baisse et menacées de l'être plus encore, des personnes handicapées, des chômeurs, dont les allocations n'ouvrent pas droit à une vie décente.

La discussion en commission du projet de budget m'a paru escamotée. L'indigence de ce dernier en est sans doute la cause.

Force est de constater que, depuis des années, l'Etat n'assume pas les responsabilités qui sont les siennes en matière d'investissement pour les structures d'hébergement : 428 millions de francs seraient consacrés au plan d'humanisation des hospices, soit exactement ce qu'un département comme le Val-de-Marne – que je choisis ici sans autre intention que celle de constater la coïncidence des chiffres – consacre aux personnes âgées.

La situation des personnes handicapées ne s'améliore qu'à crédits comptés depuis la loi de 1975, que j'ai votée, et la relance espérée à son dixième anniversaire, que j'ai célébré. Chaque année, les personnes handicapées nous font part de l'insuffisance de l'AAH, du manque de structures d'accueil et de places en CAT au regard des besoins. L'insuffisance d'aménagements adaptés les concernant provoque des difficultés considérables et ne facilite par leur intégration. Les souhaits de la commission des affaires sociales, formulés par le rapporteur, témoignent suffisamment de cette insatisfaction.

Par ailleurs, je tiens à m'associer à l'appel lancé par l'orateur précédent en faveur des autistes, ayant moi-même saisi de ce problème, depuis deux ans au moins, Mme la présidente du groupe d'études sur les personnes handicapées.

Le seul dossier – hors budget – d'une valeur médiatique calculée, qui pourrait constituer une avancée est celui de la prestation autonomie-dépendance. Nous nous félicitons qu'enfin une telle prestation voie le jour, répondant à une forte attente des personnes dépendantes et de leurs familles.

**M. Gérard Cornu.** Très bien !

**M. Georges Hage.** Pour autant, les critiques émanant de l'ensemble des organisations syndicales et familiales et des associations de retraités ne manquent point. On peut parler d'un consensus !

La première, qui revient avec beaucoup d'insistance, concerne la nature même de cette prestation. Ce serait une allocation d'aide sociale, prise en charge par les collectivités, et non une prestation de sécurité sociale.

Cette distinction n'est pas de pure forme ; elle est fondamentale. Une prestation de sécurité sociale est un droit acquis. Une prestation d'aide sociale est soumise à certaines conditions ; elle est par nature plus aléatoire.

Les aspects médicaux liés au vieillissement constituent un « risque médico-social », cette allocation doit être gérée par la branche maladie de la sécurité sociale, voire par sa branche vieillesse, si d'aucuns n'hésitent pas à évoquer la création d'une branche supplémentaire. En tout état de cause, le législateur de 1945 prévoyait que « des lois pourraient étendre le champ de l'organisation de la sécurité sociale à des catégories nouvelles de bénéficiaires et à des risques ou des prestations non prévus. »

Si ce projet prévoit le versement de l'allocation aux 300 000 personnes dépendantes à domicile au 1<sup>er</sup> janvier 1996 – encore les conseils généraux auront-ils à faire preuve d'une diligence exceptionnelle pour y parvenir – il n'envisage le versement aux 400 000 personnes hébergées en établissement, lesquelles sont pourtant en situation de plus grande dépendance, qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1997. Les critères retenus ne reprennent pas les grilles d'évaluation déjà établies en vue d'attribuer cette prestation à toutes les personnes dépendantes.

De même, le chèque-autonomie ne garantit pas l'embauche de personnels qualifiés, et remet même en cause certaines mesures mises en œuvre par les collectivités territoriales et les associations. Que deviendront les aides ménagères, quand cette prestation ne permet que le financement de trois heures au maximum par jour ?

Selon le projet de loi, il reviendrait aux collectivités territoriales, confrontées à des difficultés financières connues, déjà appelées à répondre aux demandes multiples d'aide sociale, de participer au financement de cette prestation. Cela n'irait pas sans créer de nouvelles inégalités.

Cherchez l'inégalité, vous la trouverez encore dans le financement par le Fonds de solidarité vieillesse, alimenté par une CSG relevant pour 93 p. 100 de la contribution des actifs et des retraités.

Sans doute ne manquerez-vous point d'évoquer comme un leitmotiv le déficit coupable de la sécurité sociale. A quoi nous répondrons qu'en sont responsables les multiples exonérations de cotisations dont les employeurs bénéficient sous prétexte de soutenir l'emploi, l'abaissement de la part patronale des cotisations, les dettes patronales et celles de l'Etat-patron, le non-versement des compensations auxquelles s'est engagé le Gouvernement. A quoi nous ajoutons le chômage et la politique des bas salaires, qui réduisent d'autant les ressources de la sécurité sociale.

Si les exonérations que l'Etat s'engage à compenser atteignent 53 milliards de francs – encore se substitue-t-il ici aux employeurs – les dettes de ces derniers sont évaluées par l'ACOSS à 75 milliards, cependant que l'abaissement des cotisations patronales depuis 1980 représente un manque à gagner de 100 milliards. Il est connu aussi que 1 p. 100 de la masse salariale représente 12 milliards de francs, et 100 000 emplois 7,7 milliards de francs de recettes.

Ces chiffres révèlent des ressources latentes largement supérieures au déficit annoncé dont on accuse le fonctionnement de la sécurité sociale. Si, de plus, on taxait les revenus financiers au même taux que les salaires, les recettes de la sécurité sociale seraient accrues de 77 milliards de francs. Ces revenus financiers ne proviennent-ils pas du travail salarié lui-même ? Est-il un bien sur cette terre, dit le moraliste, qui ne provienne de la sueur d'un front ? Pourtant, les revenus financiers, à l'évidence, échappent à cette morale.

Ce projet de budget s'inscrit donc dans la logique de réduction des dépenses sociales qui marque votre politique. Je pense au point d'orgue d'hier. Cherchez et vous trouverez sans peine à l'œuvre les critères de convergence de Maastricht, auxquels le Président de la République vient encore de confirmer bruyamment son adhésion, que je dirai consubstantielle.

Organiser la solidarité entre les générations pour réduire la fracture sociale et l'exclusion ne peut se concevoir sans une volonté résolue de s'attaquer aux privilèges de l'argent.

Souffrez, pour terminer, la lecture de ces quelques chiffres. Les entreprises ont réalisé 1 270 milliards de francs de profits en 1994, dont la moitié a été gaspillée dans la spéculation. Imaginons, madame le ministre, ce qu'il serait possible de réaliser avec 635 milliards de francs ! C'est vingt-deux fois plus que le montant des crédits attribués à votre ministère !

Si j'étais pédant, Caton l'Ancien ou latiniste, je dirais : il faut détruire le règne de l'argent-roi !

Pédant, j'oserais : *delendum rei pecuniariae regnum*. (« Oh ! » sur de nombreux bancs.)

**M. Gérard Cornu.** Quel savant homme !

**M. Francisque Perrut.** Quelle recherche !

**M. Georges Hage.** Nous voterons contre ce projet de budget, madame le ministre.

**Mme le président.** La parole est à M. Serge Janquin.

**M. Serge Janquin.** Le ministère des affaires sociales, c'était avant vous, madame le ministre, un empire peut-être malaisé à conduire, mais qui rendait compte de la cohérence des enjeux sociaux. C'est aujourd'hui un empire éclaté, une sorte de puzzle dont on cherche encore souvent comment les pièces s'ajustent. Je ne suis même pas sûr que vous en connaissiez vous-même les frontières, à voir comme elles sont défendues face aux offensives qui viennent du travail ou des finances.

Ainsi que j'ai pu vous le dire en commission, je regrette l'éclatement du ministère des affaires sociales, et je dénonce le découpage et la répartition des crédits entre les différents ministres sociaux – transferts, éclatements, regroupements – comme nuisibles à l'approche globale des problèmes et à l'efficacité des choix budgétaires.

J'ai, comme tant d'autres, quelques difficultés à m'y retrouver ; j'en ai bien davantage encore à ne pas me perdre dans les dédales de la critique de la pensée unique. Car enfin, madame le ministre, vos choix politiques ou vos résignations me surprennent.

Vous qui sembliez considérer que votre prédécesseur restait au milieu du gué en matière de politique familiale, ne voilà-t-il pas que vous renvoyez *sine die* l'allocation parentale de libre choix dont vous étiez l'avocate zélée !

On connaît votre engagement pour une grande politique de la famille. Pourtant, ne risquez-vous pas de devoir plaider l'attribution des allocations familiales sous condition de ressources ?

Et s'il reste encore quelque chose de vos ambitions pour votre ministère, parviendrez-vous à obtenir de votre majorité, et des présidents des conseils généraux, le chèque en blanc nécessaire au financement à moyen terme de la prestation autonomie ?

Dans la présentation du budget de votre ministère, vous sembliez vous targuer de chiffres à l'évolution flatteuse. Je me propose de montrer que la réalité est beau-

coup moins séduisante. Vous avez, en effet, tout juste les moyens de poursuivre la politique conduite avant vous, et pas du tout ceux de mettre en œuvre les promesses de la campagne présidentielle. Ici comme ailleurs, la lutte promise contre la fracture sociale cède le pas au rétablissement des équilibres, nouveau credo du Gouvernement. On le subodorait ; on en est sûr depuis hier soir, et pour au moins deux ans.

Mais voyons les chiffres essentiels.

A structure constante, votre projet de budget augmente de 9,6 p. 100 pour atteindre 29,7 milliards de francs. On notera cependant que les crédits de l'allocation aux adultes handicapés passent de 18,7 milliards de francs à 20,7 milliards de francs pour faire face de manière quasi-mécanique à l'augmentation du nombre des bénéficiaires. Les mesures nouvelles réelles s'élèvent donc en définitive à 900 millions de francs et non 2,9 milliards.

J'indique au passage qu'on pourrait formuler une observation de même nature s'agissant du budget de la lutte contre l'exclusion, dont l'augmentation tient essentiellement aux crédits du RMI, pour les mêmes raisons mécaniques.

Mon collègue Henri Sicre, rapporteur suppléant Martine David, qui avait beaucoup travaillé sur le budget des politiques en faveur des handicapés, s'est exprimé sur ce point. J'éviterai donc la redondance pour aborder tout de suite la politique en faveur des personnes âgées.

Les crédits du chapitre 47-21 destinés aux programmes d'action sociale en faveur des personnes âgées baissent de 15 p. 100, passant de 4,5 millions de francs à 3,8 millions de francs. Ce désengagement de l'Etat sur des programmes qui visent notamment à faciliter le maintien à domicile ne va pas dans le bon sens. Je sais bien, madame le ministre, que vous avez tenté de vous justifier en précisant, devant la commission des affaires sociales, le 12 octobre, que « l'effort principal viendra de la création de la prestation autonomie ». Mais le projet de loi adopté en conseil des ministres le 4 octobre dernier comporte tant de flou, tant de zones d'ombre, notamment sur les modalités de son financement la première année, mais surtout pour en assurer la pérennité et la montée en charge budgétaire, que beaucoup s'en inquiètent et menacent de ne pas soutenir votre projet dans son état actuel.

Vous connaissez leurs arguments : alors que le projet, au début en tout cas, a été excessivement plaidé sous l'angle de la création d'emplois, il n'apparaît pas bien évident qu'il en crée beaucoup ; alors que votre majorité jette ses foudres sur 2 milliards de recettes – difficiles à cibler – il lui paraît peu cohérent de décider allègrement d'alourdir les dépenses de 20 milliards. Et jusqu'à M. Gandois de conseiller d'économiser aujourd'hui pour ne dépenser que demain !

Pour ma part, madame le ministre, je rencontre avec mon groupe et le groupe socialiste du Sénat tous les acteurs du travail social dans ce domaine, et je n'ai guère observé d'enthousiasme. Mais vous devez le savoir !

Tous se situent en appréciation positive ou négative très près de la ligne de partage des eaux. Mais tous se disent confondus par l'impréparation du texte, son manque de précision, l'insuffisance des garanties – vu les quatorze renvois à des dispositions réglementaires – et, malgré la dépense envisagée, par son manque d'adéquation au problème à traiter, son manque de souffle pour s'attaquer réellement à la grande dépendance.

Nous connaissons tous l'histoire de cette allocation. L'idée chemine depuis plus de dix ans, de rapports en études, de commissions en proposition de loi, sans parler du remarquable rapport de Jean-Claude Boulard. Mais, nous connaissons tous aussi les difficultés rencontrées à la mettre en œuvre, avec des déterminations qui faiblissent, des soutiens qui s'estompent, des oppositions qui cèdent au sectarisme.

Alors, aujourd'hui, deux attitudes se distinguent dans le mouvement associatif pour aborder ce texte.

D'une part, il y a ceux qui l'accueillent en disant : « enfin une loi ! Mais on aurait préféré une loi d'orientation, plus ambitieuse, plus complète ; on aurait préféré une autre logique que celle de l'aide sociale. On aurait préféré la prise en compte immédiate de toutes les personnes dépendantes, y compris celles qui sont en établissements. Et suit toute une énumération de critiques qui font qu'on se demande pourquoi le projet est tout de même approuvé ! En fait, la position la plus fréquente est celle-ci : « On prend ce projet par défaut. Il ne nous satisfait pas, il faudrait que les débats l'amendent, mais au moins aura-t-on un cadre de référence. » Quel label, madame le ministre, pour une loi de la République : adoptée faute de mieux !

D'autre part, il y a ceux qui préféreraient ajourner. Selon eux, un dispositif existe : l'allocation compensatrice, étendue aux personnes âgées dépendantes par le Conseil d'Etat, et la prestation autonomie n'est pas vraiment novatrice. Considérant en plus que le projet répond si peu à leurs attentes, et est si mal ficelé, si imprévoyant dans son financement qu'on voit mal comment il pourrait être amendé, ils en concluent que mieux vaudrait le rejeter.

Pour ma part, madame le ministre, dans le moment, et avant instruction complète du dossier, je suis plutôt dans l'état d'esprit suivant. Si c'est un progrès, je ne ferai rien pour empêcher sa mise en œuvre, au contraire. Ce n'est pas mon appartenance à l'opposition qui me déterminera. Je sais trop qu'au-delà du vote d'un texte, il y a la personne âgée en perte d'autonomie qui a besoin, avec sa famille, qu'on lui vienne en aide : c'est cela qui me guidera, mais en restant libre de mes critiques et de mes propositions d'amendements. Ce que je veux, c'est un texte qui constitue un vrai progrès. Si tel n'était pas le cas, je saurais aussi le dire, car nous n'avons pas non plus le droit de semer des illusions parmi cette population fragile pour la décevoir ensuite.

Déçue, ne peut-elle légitimement l'être par le programme d'humanisation des hospices ?

Le programme de rénovation des établissements d'hébergement des personnes âgées subit, en effet, une restriction des crédits à hauteur de 15 p. 100, alors que les besoins augmentent. L'humanisation des hospices devrait seulement être achevée fin 1998 et la question de l'adaptation des maisons de retraite est à l'ordre du jour. Les autorisations de programme tombent de 470 à 400 millions de francs et les crédits de paiement de 503 à 428 millions.

Venons-en maintenant aux actions en faveur de l'enfance et de la famille.

Les crédits d'intervention en faveur de l'enfance et de la famille s'élèvent à 54 millions de francs et subissent une diminution de 3,5 p. 100.

Les crédits relatifs à l'Institut de l'enfance et de la famille chutent de 8,5 à 8,2 millions, ce qui couvre tout juste le budget de fonctionnement de l'Institut. Cette baisse des crédits ne laisse à l'IDEF aucune marge de manœuvre pour ses actions.

Madame le ministre, je vous ai demandé en commission de rétablir au moins les moyens qu'avait l'établissement présidé par Mme Denise Cacheux en 1995, soit 300 000 francs. Vous m'avez répondu qu'il y aurait un audit. J'espère qu'il ne coûtera pas les 300 000 francs qui manqueront à l'Institut !

Comme je l'ai signalé, en l'absence de moyens financiers, vous avez annoncé le report de la loi-cadre sur la famille qui devrait notamment créer la fameuse allocation parentale de libre choix, salaire maternel déguisé. Ce n'est pas que je sois demandeur, madame le ministre, je note simplement que cette promesse du candidat Jacques Chirac, à laquelle vous sembleriez si attachée, est rangée aujourd'hui au magasin des accessoires de campagne, avant inventaire des équilibres des comptes sociaux.

Puis-je rappeler aussi que vous êtes le ministre de tutelle de la sécurité sociale ? On en viendrait presque à l'oublier, à vous entendre si peu sur la question, alors que votre collègue Jean Arthuis multiplie les déclarations ! Vous ne pouvez pas rester en marge de ce grand débat social, qui inquiète tant les familles. Cela étant, on peut comprendre vos prudences, vu les mésaventures – qualifiées d'« accident de parcours » par M. Barrot – de votre collègue Mme Elisabeth Hubert. Cela fait un peu désordre dans la maison ! Mais peut-être cela a-t-il peu d'importance puisque aussi bien ni le Premier ministre ni le Président de la République ne garantissent que l'on n'en viendra pas *in fine* à légiférer par ordonnances.

Venons-en, enfin, à la promotion de la formation et de l'information relative aux droits des femmes.

Les crédits du chapitre 43-02 consacrés à la promotion des droits des femmes ainsi qu'à la formation et à l'information des femmes sur leurs droits s'élèvent à 85 millions de francs, soit une augmentation de 500 000 francs. Ce quasi-maintien résulte, d'une part, de la non-reconduction des crédits affectés en 1995 à la conférence mondiale de Pékin et, d'autre part, de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat par une économie de 2,1 millions, dont 1,1 million de francs sur l'action en faveur de l'emploi, de la formation et de l'égalité professionnelle – en sens inverse du développement des moyens consacrés aux centres d'information sur les droits des femmes, plus 1,1 million de francs et aux actions de communication, plus 1,5 million.

Ce prétendu développement des crédits consacrés à l'information sur les droits des femmes prête à sourire quand on connaît votre opposition, à peine masquée, au droit à l'IVG et la façon dont vous avez voté avec la majorité de droite du conseil général du Nord la suppression des subventions accordées au Planning familial de ce département.

Au bout du compte, et au-delà des chiffres, quelle est la signification politique de votre budget ? Quelle est votre politique, madame le ministre ? Si l'on sait bien celle qui a été annoncée, on discerne mal l'ombre du commencement d'une mise en application dans votre projet de budget. Mais, si cela peut vous être de quelque consolation, vous n'êtes pas seule en cause. La grande loi contre l'exclusion, annoncée le 17 octobre, sur le parvis des droits de l'homme, a laissé les associations de marbre tellement elles ont été déçues. C'était, avait-on dit, une priorité nationale. Quelle déconvenue !

Le fameux plan Marshall pour les banlieues est, lui, sans cesse annoncé, mais il n'a aucun contenu ni aucun chiffrage. Est-il resté dans les coulisses de *La marche du siècle*, où il devait être présenté ?

Reste la prestation autonomie, pour laquelle vous avez planté un décor qui me paraît être en trompe l'œil. Le texte de la pièce ne me semble pas bien fameux. Sa distribution est-elle assurée ? Ne manque-t-elle pas d'un grand premier rôle ? Les producteurs ne se dérobent-ils pas ? Madame le ministre, la représentation aura-t-elle lieu ? (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

**Mme le président.** La parole est à M. Louis de Broissia.

**M. Louis de Broissia.** Madame le ministre, appelé à m'exprimer au nom du groupe du Rassemblement pour la République, je vous dirai tout d'abord la joie que j'ai à vous voir à la place que vous occupez.

La crise d'identité de la société française, dont nous parlions déjà lors de l'examen du projet de loi sur la famille en 1994, reste, hélas ! d'une très grande actualité sociale. La résolution de cette crise, à laquelle vous souhaitez, et les parlementaires avec vous, apporter des solutions, doit passer par le maintien d'une cellule familiale forte. Nous ne cherchons pas à imposer un modèle de famille unique. Nous entendons simplement souligner que, comme vous l'avez fort justement rappelé, de l'enfant au plus ancien, chacun joue un rôle essentiel dans la cohésion de la société. Et l'Etat a pour rôle de les aider chaque fois que cela est nécessaire.

Vous souhaitez une politique familiale volontariste. Les parlementaires aussi, j'aurai l'occasion d'y revenir dans ma conclusion.

Le budget que vous nous présentez s'articule autour de deux axes principaux : le développement de la politique en faveur des personnes handicapées et des personnes âgées, évoquée à l'instant avec une certaine mauvaise foi ; le développement de la vie sociale et l'effort de solidarité.

Pour les handicapés, le budget que vous nous proposez connaît une augmentation heureuse des crédits, que nous saluons. Avec près de 33 milliards de francs, soit une progression de 9 p. 100, il permet de créer les 2 750 places nouvelles en CAT si attendues dans ces établissements, de prendre en charge des dépenses de fonctionnement et d'équipement des instituts nationaux pour les jeunes sourds et les jeunes aveugles et d'augmenter substantiellement les crédits affectés à l'allocation aux adultes handicapés.

Deux questions restent toutefois en suspens, madame le ministre. La première concerne l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique. Sur ce point, l'Etat ne respecte pas ses engagements. La seconde porte sur le versement de l'allocation compensatrice, qui doit être versée, c'est vrai, dans tous les départements de façon équitable.

Pour les personnes âgées, nous savons que la priorité du Gouvernement est le maintien à domicile. Au RPR, nous appuyons cette démarche, qui tourne le dos au placement systématique en maison d'accueil, qui a longtemps été la seule grande ligne.

La poursuite du programme d'humanisation des hospices constitue aussi une mesure intéressante.

**M. Gérard Cornu.** Très bien !

**M. Louis de Broissia.** Je ne reviendrai pas sur les chiffres, madame le ministre. Je relèverai simplement que parler aujourd'hui d'humaniser les hospices revient à admettre que l'accueil peut être encore inhumain pour des personnes âgées !

Je souligne le renforcement des programmes d'action sociale et l'effort principal qui porte sur la prestation autonomie. Vous l'avez dit, madame le ministre, 700 000 personnes qui, aujourd'hui, perçoivent l'aide ménagère, l'allocation compensatrice pour tierce personne – allocation qui n'avait pas été conçue à l'origine pour le maintien à domicile des personnes âgées – pourraient bénéficier de la nouvelle prestation.

Il convient donc que le Gouvernement, à l'initiative du Président de la République, mette en œuvre une mesure dont beaucoup avaient parlé. Déjà sous l'autorité de Jacques Chirac, en 1987, Théo Braun avait rédigé un premier rapport. Puis, à l'initiative des socialistes, spécialistes de ce genre d'ouvrage, des livres blancs avaient été publiés, un sur la retraite demandé par M. Rocard, un autre sur la dépendance que nous devons à M. Bouvard. Vous avez été plus loin que le livre blanc, et nous vous en félicitons.

Nous prenons acte de vos intentions d'apporter un complément nécessaire au financement de cette prestation par une dotation budgétaire, et aurions mauvaise grâce à refuser.

Madame le ministre, les départements, maîtres d'œuvre de la gestion de cette prestation, sont prêts à assumer, mais ils ne peuvent supporter toute la charge. Vous le savez bien, cela vous a été dit la semaine dernière au congrès des présidents de conseils généraux à Tours. Face au vieillissement de la population française, les situations sont inégales. Les départements connaissant des évolutions démographiques et fiscales de nature très différente, il appartiendra à l'Etat d'assurer une péréquation. Ce système de péréquation, et je le redirai lorsque le projet viendra en discussion, pourrait être assis sur l'impôt de succession.

En revanche, madame le ministre, et pourquoi le cacher, la politique de la famille est en train de décevoir. En effet, un an après avoir soutenu un projet de loi « famille » qui devait déboucher sur une grande politique familiale, nous n'en sommes pas là où nous espérons. Certes, je veux bien m'incliner devant la dureté des temps. Je considère néanmoins qu'il ne faut pas simplement parler aux familles de difficultés financières, de déséquilibres, de fiscalisation ou de conditions de ressources. Le groupe du RPR votera votre projet de budget. Cela va de soi. Mais il restera attentif à l'engagement d'une politique familiale.

La famille, parce qu'elle est sage par nature, parce qu'elle ne tonitruise pas, comme le font certains syndicalistes qui gèrent d'autres branches et qui d'ailleurs parfois donnent l'apparence d'être propriétaires de fonds de commerce, est-elle condamnée à rester la mal-aimée de la société française ? N'est-il pas aujourd'hui devenu nécessaire d'associer les milieux familiaux à la gestion de la branche vieillesse ?

Hier soir, le Président de la République a réaffirmé sa détermination à juguler le double déficit des finances publiques et des comptes sociaux, hérité des socialistes. Je fais confiance, et avec moi le groupe du RPR, au Président comme au Premier ministre pour mener à bien sans délai cette œuvre de salut public et faire en sorte que ces deux déficits ne pénalisent pas le redressement économique de la France.

En effet, endetté lourdement, notre pays ne pourrait pas être crédible dans la compétition mondiale. Alourdi par un bouclier social qui serait trop lourd ou trop rigide, la France ne pourrait être assez mobile, assez réactive et la société française s'enfoncerait dans ses archaïsmes, dans l'imbroglio de ses simili-privilèges ou de l'antagonisme des générations.

Mais, madame le ministre, et nous le disions ensemble naguère, la France souffre d'un autre déficit, plus grave encore : le déficit démographique ou familial. Or, nous le savons, nous le voyons dans nos départements, dans nos quartiers, dans nos villages, la famille maintient le tissu social. Elle est l'apprentissage de la vie. Son maintien, les soins apportés à développer le tissu familial sont la seule réponse aux maux de notre temps. Toute autre solution n'est qu'un soin palliatif.

En 1994, nous avons voté la loi Veil, qui avait été voulue par Edouard Balladur, et des mesures fortes ont été mises en place. D'autres avaient été espérées et demandées. Attention, madame le ministre, à la désillusion qui pourrait poindre.

Quelles mesures fortes proposerez-vous aux familles françaises pour qu'elles reprennent confiance en l'avenir ? Et je ne pense pas ici qu'à des décisions budgétaires. Vous leur parlez, nous leur parlons, parce que nous sommes réalistes, de la fiscalisation des allocations. Nous leur parlons distribution sous conditions de ressources. Nous leur parlons d'efforts supplémentaires à faire. Nous leur parlons même déficit de branches. Mais ne croyez-vous pas que la famille française a déjà beaucoup payé pour la solidarité entre les générations ? En effet, où allaient les excédents d'il y a trois, quatre et cinq ans ?

**M. Pierre Bernard.** Eh oui !

**M. Louis de Broissia.** Madame le ministre, le groupe du Rassemblement pour la République soutiendra votre budget qui prouve qu'en matière de handicap, vingt ans après la grande loi de 1975, l'insertion des handicapés est entrée dans l'âge adulte.

De même, le Gouvernement, qui a pris conscience de l'urgence à assumer la dépendance en France, pourra compter sur l'appui de notre groupe. Bien des gouvernements précédents avaient voulu agir. Celui d'Edouard Balladur a eu la sagesse d'expérimenter la mesure dans une dizaine de départements. Au RPR, nous soutiendrons votre démarche, qui est axée sur le maintien à domicile. Mais nous vous demandons de ne pas engager vos partenaires, à savoir les départements, dans un schéma qui resterait trop flou et ne prévoirait pas la péréquation et l'adaptation du système à une France vieillissante.

Enfin, madame le ministre, et je vous le répète avec beaucoup de passion, le groupe du RPR est fortement préoccupé par la nécessaire relance d'une politique familiale. Un Etat déterminé, un Etat prêt à braver l'impopularité, voilà un discours que la majorité approuve. Mais l'Etat doit aussi assumer l'avenir de son peuple et ne pas décourager ceux qui, familles en tête, construisent le vrai tissu social. La famille n'est pas protecteur social, elle est l'inspiration de tous, elle est l'acteur social par excellence.

Alors, madame le ministre, nous attendons de vous avec confiance que vous manifestiez à l'égard de tous, et de la famille en particulier, non pas tant de la rigueur, c'est-à-dire de la sévérité et de la vérité, que de la volonté. Par avance, je vous en remercie. *(Applaudissements sur les*

*bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

*(M. Jean de Gaulle remplace Mme Nicole Catala au fauteuil de la présidence.)*

## PRÉSIDENTE DE M. JEAN DE GAULLE, vice-président

**M. le président.** La parole est M. Gérard Cornu.

**M. Gérard Cornu.** Une société doit être jugée à sa façon de traiter les plus faibles : cette affirmation du Président de la République nous indique à quel point il était important de créer un ministère à part entière de la solidarité entre les générations.

Cette initiative traduit dans les faits la préoccupation du Gouvernement. Le projet de budget qui nous est présenté marque la solidarité, et la priorité qu'il y a à s'occuper des plus démunis. A l'évidence, les personnes âgées dépendantes entrent dans cette catégorie et c'est tout à votre honneur, madame le ministre, d'aller jusqu'au bout de votre engagement en créant la prestation autonomie.

Le constat sur l'état de la démographie française est accablant et se traduit par une baisse du taux de natalité. Je sais que, par votre origine professionnelle et surtout par vos convictions, madame le ministre, vous êtes déterminée à défendre les valeurs familiales. Or, de ce point de vue, il est important que les allocations s'y rapportant ne soient pas délivrées sous conditions de ressources, car la famille n'est ni pauvre ni riche : elle est indivisible.

De moins en moins de naissances, donc, et, parallèlement, de plus en plus de personnes âgées, à tel point que le vieillissement de la génération d'après-guerre portera la population des plus de soixante-quinze ans à environ 6 millions de personnes en 2020. La France se voit donc confrontée au problème du vieillissement de sa population et, par conséquent, à celui du financement de la protection sociale.

La prestation autonomie apparaît, de ce fait, comme l'avancée sociale la plus importante depuis deux décennies. Le coût de cette prestation est actuellement évalué, en rythme de croisière, à 20 milliards de francs, au bénéfice de 700 000 personnes. La répartition de cette charge s'effectuera à parts égales entre l'Etat et le département.

Compte tenu de ce coût élevé, une expérimentation, « la prestation expérimentale dépendance », a été entreprise. A la lumière du bilan de cette expérimentation, il semblerait qu'il faille éviter quelques dérives que je vais me permettre d'évoquer.

Il apparaîtrait que les familles préféreraient bénéficier d'un versement en espèces de la prestation au profit d'un parent qui, pour la cause, deviendrait salarié, alors qu'il exerce déjà une autre activité. Cette tendance nuirait incontestablement à une politique de création d'emplois souhaitée par le Gouvernement et défavoriserait les associations agréées qui emploient et forment des personnels qualifiés. Les relations d'ordre affectif entre générations s'en trouveraient viciées, car on ne rémunère pas l'affection. La solidarité familiale et la prestation autonomie peuvent et doivent cohabiter.

L'entrée en vigueur de cette prestation est prévue en deux temps : au 1<sup>er</sup> janvier 1996 pour les personnes âgées à domicile, et au 1<sup>er</sup> juillet 1997 au plus tard pour celles en hébergement. Ce décalage résulte de la diversité des structures d'accueil en hébergement, qui pratiquent des tarifications différentes.



En vue de simplifier le dispositif, la réforme que vous comptez engager et qui, je le comprends, demande du temps, doit permettre d'individualiser les trois forfaits – soins, hébergement et dépendance – dans les établissements pour personnes âgées. Cependant, comme vous l'avez laissé entendre, madame le ministre, il est possible d'avancer de six mois, le bénéfice de cette prestation aux personnes en hébergement, c'est-à-dire au 1<sup>er</sup> janvier 1997. Il apparaît donc souhaitable que cette date soit arrêtée au plus vite.

Ce souci de simplification conduit naturellement à appliquer un dispositif de tiers-payant en versant directement la prestation autonomie à l'établissement qui reçoit le bénéficiaire. Ce système a certes, et je m'en félicite, le mérite de simplifier les démarches des principaux intervenants. Mais ne vaudrait-il pas mieux responsabiliser les bénéficiaires afin qu'ils prennent conscience de l'aide apportée par les fonds publics ?

Il est également prévu de récupérer la prestation sur le montant des successions lorsque cela est possible, à l'instar de ce qui se pratique pour le système d'aide sociale avec l'obligation alimentaire. Au profit de quelle collectivité s'effectuera cette récupération ?

Par ailleurs, le financement d'origine étatique proviendra notamment du fonds de solidarité vieillesse, alimenté par la CSG. Quelles seront, madame le ministre, les ressources qui permettront de faire face à cette dépense nouvelle ?

Pour les personnes en état de grande dépendance souhaitant rester à domicile, ne serait-il pas possible d'envisager le cumul de la prestation autonomie avec la prestation d'aide ménagère ?

Ces quelques questions et remarques, je l'espère, madame le ministre, contribueront à renforcer votre conviction, s'il en est besoin, de créer la prestation autonomie. C'est un projet audacieux, car réformateur.

Résoudre le problème de la dépendance de nos aînés est le véritable défi que vous avez bien voulu relever, en poursuivant néanmoins les efforts de financement de la rénovation, des établissements d'hébergement, comme il était indiqué, et en consacrant une part importante de votre budget aux personnes handicapées. C'est donc un véritable budget de solidarité vis-à-vis des plus faibles ; c'est un budget de solidarité entre les générations. Soyez donc assurée, madame le ministre, de l'entier soutien du groupe RPR.

**M. le président.** La parole est à Mme le ministre de la solidarité entre les générations.

**Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations.** Monsieur le président, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les députés, l'enfant, l'adulte, le couple, la famille, les plus anciens d'entre nous apportent chacun une contribution essentielle à la vie et à la cohésion de notre société. Notre devoir est de reconnaître l'immense rôle qu'ils jouent et de les aider, chaque fois que l'Etat peut et doit le faire.

Le ministère de la solidarité entre les générations a ainsi été créé pour permettre la mise en œuvre d'une vraie politique globale pour chacun des Français, à tous les âges de la vie.

Le Gouvernement a estimé que la solidarité entre les générations était une priorité pour la politique de notre pays. C'est pourquoi mon budget, à l'image de cette priorité essentielle, est en progression de 9,6 p. 100 malgré un contexte budgétaire difficile.

S'agissant des personnes âgées, comme vous le savez, j'ai proposé au conseil des ministres le projet de loi sur la prestation autonomie.

Le Président de la République l'a rappelé et vous aussi, mesdames, messieurs les députés, notamment M. Cornu à l'instant : c'est à la façon dont elle traite les plus faibles d'entre les siens qu'une société doit être jugée.

La prise en charge par la collectivité de la perte d'autonomie, pour permettre aux personnes âgées qui la subissent de rester des citoyens à part entière, répond à une exigence morale.

Depuis dix ans, les rapports se sont succédé et les projets se sont multipliés. Le diagnostic était le plus souvent pertinent et les propositions ambitieuses. Seule manquait la volonté politique.

**M. Gérard Cornu et M. Louis de Broissia.** Tout à fait !

**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.**

Le Gouvernement a estimé que nous ne pouvions plus laisser les familles seules, sans autre ressource que leur dévouement, pour faire face à la dépendance de leurs aînés. L'engagement pris par le Président de la République sera tenu. Le projet de loi sur la prestation autonomie, prestation légale de solidarité nationale, sera prochainement débattu au Parlement. Voilà qui devrait rassurer M. Jacquat.

Ce projet traduit la volonté du Gouvernement de franchir une étape indispensable pour l'amélioration des conditions d'existence et de dignité des plus âgés d'entre nous.

L'effort demandé aux départements et à la solidarité nationale est significatif. Mais, à la différence de ce qui se passe actuellement avec l'allocation compensatrice pour tierce personne, ces sommes financeront directement des emplois. Le chiffre avancé de 50 000 emplois apparaît très prudent au regard des informations obtenues auprès des départements pilotes.

Tous ces éléments conduisent à relativiser le coût d'une prestation attendue depuis dix ans et dont chacun regrettait jusqu'à ces derniers jours qu'elle n'ait pas été mise en place plus tôt. Au demeurant, n'est-ce pas l'honneur d'une société de savoir demeurer unie et généreuse, même dans des temps économiquement difficiles ?

Je ne voudrais pas, à ce point de mon intervention, entamer ou refaire un débat sur la prestation autonomie. Nous en aurons largement l'occasion, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Permettez-moi cependant quelques remarques.

M. Jacquat souhaite que soit plus rapidement mise en œuvre la prestation autonomie en hébergement. La date butoir est inscrite dans la loi en juillet 1997. Il vous appartiendra, mesdames, messieurs les députés, de déposer les amendements qui vous paraîtront les meilleurs afin que les personnes âgées qui souhaitent choisir l'hébergement puissent le faire.

**M. Jean-Jacques Weber.** Nous le ferons !

**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.**

M. Zeller, rapporteur spécial, voudrait que l'on attende un peu. Mais nous ne pouvons plus attendre pour rendre leur dignité aux personnes âgées dépendantes. Nous devons faire preuve de générosité à leur égard.

Vous m'avez également rappelé, monsieur Zeller, l'ampleur des enjeux de la sécurité sociale ; les problèmes sont liés. Cinquante ans après sa création, notre sécurité sociale se trouve confrontée à de très grandes difficultés.

Il vous faut, vous l'avez dit, rénover notre système de protection sociale, réorienter les efforts, responsabiliser les acteurs, maîtriser la progression des dépenses, lutter contre tous les gaspillages. Tout cela est parfaitement vrai, je l'affirme avec vous et j'abonde totalement dans votre sens.

Comme vous le savez, le Gouvernement a pris la pleine mesure de ces enjeux. La commission des comptes, que j'ai présidée au mois de juillet, a mis en lumière la gravité des déficits. Je la présiderai à nouveau la semaine prochaine, le 31 octobre. Parallèlement, le Gouvernement a engagé une vaste concertation dans le pays à travers les forums régionaux et les mesures arrêtées par le Premier ministre vous seront proposées lors du prochain débat parlementaire, au mois de novembre. Vous le savez, nous le savons, nous en avons débattu dans les forums régionaux. Et si M. Janquin – est-il là ? Oui – avait été présent au forum régional de Lille, le 21 octobre dernier, il m'aurait entendue...

**M. Serge Janquin.** Il n'a pas beaucoup mobilisé !

**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.** Vous n'y étiez point, monsieur Janquin ! Vous m'auriez entendue m'exprimer sur la sécurité sociale et sur l'urgence de mettre en place les réformes nécessaires. Vous affirmez ne pas m'avoir entendue alors que vous n'étiez même pas présent ! Vos propos sont donc malveillants et mensongers ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Serge Janquin.** Pas du tout !

**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.** Ils sont malveillants et mensongers ! Sur le planning familial, sur l'IVG, vos propos ne sont même pas fondés. Vous affirmez sans vérifier, vous calomniez, vous n'apportez même pas de démonstration à vos affirmations ! Elles ne sont donc pas crédibles ! (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*) Pardonnez-moi cette parenthèse, mais je ne supporte pas que l'on soit injuste et malveillant, que l'on calomnie.

Le Gouvernement se doit, disais-je, de faire preuve de générosité à l'égard des personnes âgées. C'est cette conviction qui l'a animé lorsqu'il a décidé de revaloriser les pensions de retraite dès le 1<sup>er</sup> juillet 1995, comme le Président de la République s'y était engagé. Cette revalorisation exceptionnelle est distincte de celle prévue par le dispositif de la loi du 22 juillet 1993.

Comme l'a relevé M. Jacquat, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, cette revalorisation doit rester acquise aux retraités.

Le budget que je vous présente aujourd'hui permettra de consolider cet effort sans précédent : il aidera au développement de la vie sociale des retraités et à l'amélioration de la qualité de la vie dans les établissements.

En ce qui concerne les personnes handicapées, le Président de la République, qui avait fait voter, lorsqu'il était Premier ministre, les grandes lois de 1975 et 1987 qui ont posé les bases de la politique en faveur des personnes handicapées, a décidé qu'un « nouvel élan » devait être donné.

La loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, dont nous fêtons le vingtième anniversaire, est d'abord et fondamentalement une grande loi de solidarité dont le mérite, unanimement reconnu, est

d'avoir substitué à la charité et à l'assistance individuelle la garantie incontestable d'une solidarité collective, fondée sur l'obligation nationale.

Vous serez, je le crois, ouverts, non pas à une refonte de la loi, mais à une amélioration incessante et concertée de cette loi que l'on qualifie si bien de « loi socle ».

Au titre de la solidarité entre les générations, nous savons, tous, combien la question du handicap a partie liée avec la famille.

N'est-ce pas en son sein que l'enfant handicapé vit sa première expérience d'intégration, sans doute la plus décisive ?

N'est-ce pas grâce au dynamisme des initiatives familiales que la loi de 1975 a constitué la base indispensable sur laquelle se construisent et se construiront encore les changements nécessaires de la situation des personnes handicapées ?

Il nous faut répondre à des préoccupations dont l'urgence se fait sentir. Je citerai, par exemple, les problèmes posés par l'arrivée à l'âge adulte de nombreux jeunes handicapés, la question du vieillissement des adultes handicapés eux-mêmes et de celui, corrélatif, de leur famille.

La responsabilité qui m'a été confiée témoigne de la volonté d'assumer le devoir de solidarité collective qu'exprime, par-delà la résonance des mots, la prise en charge de personnes, handicapées certes, mais dans un environnement qui privilégie leur insertion dans la société, dans la famille, à tous les âges de la vie.

Favoriser l'accueil des jeunes enfants handicapés dans toutes les manifestations de la vie collective, c'est le premier axe d'une politique d'intégration qu'il faut poursuivre obstinément.

Cette volonté d'intégration doit se manifester à tous les âges de la vie, mais d'abord au plus jeune âge, au moment où s'amorce la destinée du jeune enfant au sein de l'institution irremplaçable qu'est la famille, pivot de la cohésion sociale.

C'est dès la naissance qu'il faut apprendre à accueillir l'enfant handicapé. Que de témoignages bouleversants ai-je entendus, de souffrances de parents à qui l'annonce du handicap avait été faite dans des conditions détestables.

Dans cette perspective, il convient aussi de poursuivre les efforts d'ores et déjà engagés pour améliorer les interventions précoces dans le cadre des structures appropriées, notamment les centres d'action médico-sociale précoce.

Accueillir le jeune enfant handicapé, c'est aussi l'intégrer dès son plus jeune âge dans la société. L'école est à cet égard un lieu incontesté et irremplaçable de socialisation, d'intégration et d'apprentissage de la vie collective.

L'accueil en milieu scolaire est l'un des objectifs inscrits dans la loi d'orientation du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées. Il s'agit, en effet, de faire évoluer le système éducatif dans le sens d'une meilleure prise en compte des différences et des particularités des enfants handicapés, de pousser à l'ouverture des établissements spécialisés vers le milieu ordinaire, en somme de faire réellement évoluer dans ce domaine les mentalités vers une plus grande tolérance, dès le plus jeune âge.

Dans cette perspective, il importera de conforter la mobilisation des moyens d'accompagnement d'une telle politique par la poursuite, notamment, de l'œuvre de longue haleine qu'a représentée la réforme des annexes 24, et par le développement des services d'éducation spéciale

et de soins à domicile – les SESSAD – qui constituent une des clés de la réussite de la politique d'intégration scolaire.

Il reste à soutenir encore davantage les efforts en faveur de l'intégration sociale et professionnelle. Si les résultats en ce domaine sont encourageants, ils sont loin d'être pleinement suffisants, voire satisfaisants, et appellent de notre part un engagement sans faille.

En ce qui concerne l'insertion professionnelle, l'accent devra être mis sur le développement de démarches innovantes au sein des CAT pour faciliter les sorties vers le milieu ordinaire de travail, sans sous-estimer la nécessité de régler parallèlement les difficultés financières de ces structures.

Dans le cadre de cette nouvelle impulsion, le Premier ministre a nommé un délégué interministériel aux personnes handicapées, M. Patrick Segal, afin de relancer la dynamique, notamment en coordonnant l'action de tous les ministères concernés. Il aura la tâche, à mes côtés et aux côtés de M. Jacques Barrot, de conduire une réflexion de fond qui nous mènera à une réforme de ces « lois socles », en partenariat avec tous les acteurs de terrain.

Mon budget présente un effort, un effort important, du Gouvernement dans ce domaine.

J'ai estimé que le nombre de places en CAT devait sans attendre être fortement augmenté afin de mieux répondre à la demande. Cette offre accrue permettra de résorber les problèmes dus à l'amendement Creton : les 2 750 nouvelles places de CAT sont le symbole de ma volonté d'aller de l'avant pour aider mieux et plus les personnes handicapées.

Mme Martine David, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, représentée ce matin par M. Sicre, a bien voulu remarquer que le Président de la République avait souhaité donner un nouvel élan à la politique en faveur des personnes handicapées. Je l'en remercie.

Mais j'ai noté aussi ses critiques sur certains aspects de cette politique.

Il me paraît plus logique de souligner que, face aux problèmes des personnes handicapées, tout le monde – Etat, collectivités locales et associations – essaie de faire le maximum depuis les lois de 1975 et de 1987, voulues par M. Jacques Chirac, alors qu'il était Premier ministre.

Nul n'est à l'abri des critiques mais, dans un domaine comme celui du handicap, nous avons plus besoin d'être unis qu'opposés. Comme le rappelait le Président de la République « le regard que nous portons sur les personnes handicapées reflète et engage notre vision de l'homme dans son ensemble. » Je pense profondément que la personne handicapée ne doit plus être perçue comme une personne assistée. Elle est au cœur de notre vie collective. A la fois actrice et citoyenne, elle tiendra, de plus en plus, un rôle essentiel, ce rôle révélateur que l'on voudra bien lui reconnaître, enfin !

La politique en faveur de la famille et de l'enfance est essentielle aussi. C'est dans sa famille que l'enfant apprend ses repères, se construit et s'ouvre aux autres. La famille est ainsi devenue un véritable rempart contre l'exclusion.

Comme vous le savez, le Premier ministre m'a chargée, parmi d'autres missions, de préparer une loi cadre sur la famille afin de « donner une nouvelle ambition à notre politique de la famille ». Je vous remercie, vous tous, qui, ce matin, me l'avez rappelé, mais, rassurez-vous, je ne l'avais pas oublié.

Il m'a demandé, par le biais de ce projet, de « mieux prendre en compte l'ensemble des besoins et des préoccupations des familles ».

La politique familiale est l'une de mes priorités et elle le restera !

**M. Gérard Cornu.** Très bien !

**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.**

Le Premier ministre m'a aussi demandé de réfléchir aux moyens d'un retour à l'équilibre des comptes sociaux, – puisque j'en suis aussi le ministre de tutelle – au plus tard en 1997.

Le Gouvernement a la ferme ambition de concilier la nécessaire résorption des déficits tout en dégageant les marges financières nécessaires pour répondre aux besoins des familles et mener une politique familiale volontariste. Il n'y a pas de contradiction entre ces deux missions. Il convient au contraire de mieux déterminer les orientations prioritaires de la politique familiale.

Les réformes que nous entreprendrons dès 1996 seront guidées par le souci de simplification, d'équité et d'universalité et permettront de dégager plus vite des excédents, et donc de mieux répondre à nos priorités : accueil de l'enfant par la mise en place d'une allocation parentale de libre choix – et non pas par un « salaire maternel », monsieur Janquin – et mesures en faveur des grands enfants, monsieur Georges Tron.

J'ai entendu tous vos plaidoyers, messieurs, en faveur de la famille et je vous en remercie.

Vous souhaitez, monsieur Bernard, une politique familiale efficace. Comme vous, je pense que c'est vital, car la famille participe au développement économique de notre pays et à l'équilibre de notre société. Je suis totalement d'accord avec vos affirmations.

Néanmoins, je le répète, notre préoccupation est d'abord le grand débat sur la réforme de protection sociale, qui n'est pas incompatible avec la politique familiale.

Monsieur de Broissia, j'ai bien entendu votre message à la fois sur les personnes handicapées et sur la politique familiale. Oui, il faut à la fois dégager des économies et engager la politique familiale que nous voulons tous. C'est vrai, la famille est la seule réponse aux maux actuels de notre société. Mais, comme vous, je veux éviter toutes les désillusions.

Monsieur Perrut, monsieur Cornu, je vous rassure : nous allons mettre en œuvre la politique familiale que vous appelez de vos vœux. Nous ferons en sorte de dégager au plus vite les économies nécessaires ; je le répète, il n'y a pas de contradiction entre ces deux missions. Les réformes que nous entreprendrons nous permettront de les mener à bien dans les meilleurs délais.

Cela nous incite à être fermes sur nos convictions, courageux dans les décisions et imaginatifs dans les choix proposés. Car, pour l'instant, contrairement à ce que j'ai entendu dire tout à l'heure, aucune décision n'est prise. Il ne s'agit que d'hypothèses de travail et de pistes de réflexion. Rien n'est encore figé, le Premier ministre réfléchit et les parlementaires présents dans les derniers forums – je les remercie d'y participer – pourront nous apporter encore des suggestions.

La politique familiale doit pouvoir continuer à s'adapter à l'évolution de la société : premièrement, en permettant aux familles d'avoir le nombre d'enfants souhaité, en leur donnant les moyens d'opérer un choix entre la poursuite d'une activité professionnelle, pour les femmes

notamment, et la possibilité de se consacrer à l'éducation de leurs enfants jusqu'à leur prise en charge par le système scolaire; deuxièmement, en aidant plus longtemps les familles qui ont de grands enfants à charge; enfin, en participant à la lutte contre l'exclusion et la précarité.

La cellule familiale a considérablement évolué ces dernières années. Cela exige une adaptation de la politique familiale à cette nouvelle réalité.

Enfin, les modes d'action de notre politique familiale doivent être simplifiés. La multiplication de ces modes d'action conduit à une complexité excessive et à une dilution de l'effort en faveur des familles. Il faut donc les simplifier pour renforcer leur efficacité.

M. Tron nous le rappelait, notre pays ne peut se passer d'une vraie politique familiale. L'avenir d'un pays dépend étroitement des familles qui le composent, non seulement sur le plan économique à travers l'équilibre des générations, mais aussi sur le plan social, tout simplement parce que les enfants qu'elles mettent au monde sont les adultes de demain et que des valeurs qui leur auront été transmises dépendra largement leur futur.

Vous comme moi, messieurs les députés, qui avez affirmé l'importance de la politique familiale, nous faisons la même constatation. Vous, comme moi, nous savons qu'il faut décréter l'urgence dans ce domaine. Vous, comme moi, nous connaissons sans doute les principaux remèdes.

C'est pourquoi nous devons, ensemble, tout faire pour en même temps assurer le retour à l'équilibre de la branche famille et préparer une politique familiale volontariste, qui doit s'appuyer sur les objectifs suivants: aides aux familles nombreuses, aux familles modestes, aux familles ayant de jeunes enfants et aux familles ayant de grands enfants, dont on sait qu'ils restent, de plus en plus longtemps, au domicile de leurs parents.

Dans ce premier budget, j'ai tenu à établir des priorités allant dans ce sens: ainsi, des crédits nouveaux financent des actions de médiation familiale, mais aussi des points rencontres. Ces deux types d'action permettront de développer les lieux de conciliation, de conseil et de rencontre entre parents dont la famille se décompose, ou entre parents et enfants lorsque les liens les plus stables tendent à disparaître.

La médiation familiale et les points rencontre sont véritablement des outils qui, sur le terrain, efficacement, aident les familles à maintenir leur cap dans un souci de discrétion, de dignité et de liberté.

Parallèlement, j'espère pouvoir, avec vous, aborder bientôt une vraie réforme de l'adoption afin, justement, de soutenir les couples qui entendent fonder, ainsi une famille en apportant à ces enfants un foyer et un équilibre essentiel pour leur vie à construire.

Enfin, en ce qui concerne le droit des femmes, si l'égalité des droits entre les femmes et les hommes est aujourd'hui acquise en France, l'égalité «réelle» dans les divers domaines de la vie politique, économique et sociale reste imparfaite et réclame une action politique volontariste.

La création de l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, voulue par le Président de la République et le Premier ministre, est la marque de cette volonté. Elle répond aux besoins, soulignés avec acuité lors de la préparation de la IV<sup>e</sup> conférence mondiale de Pékin, de recueillir, coordonner, analyser et diffuser les informations les plus diverses sur la situation des femmes en France. Elle apporte également une réponse aux attentes des associations féminines et, au-delà, à tous ceux

qui, souhaitant voir les femmes prendre une part plus active à la vie de la société, demandent aux pouvoirs publics des initiatives novatrices dans ce sens. Et je suis sûre, messieurs les députés, que vous m'aidez dans cette mission.

Mon budget va tout à fait dans ce sens puisqu'il privilégiera la promotion des droits des femmes, notamment en développant les moyens consacrés aux centres d'information sur les droits des femmes, en permettant, monsieur Janquin, des actions de communication sur la violence conjugale et en assurant le lancement de l'Observatoire de la parité.

Mesdames et messieurs les députés, le projet de budget du ministère de la solidarité entre les générations qui vous est présenté reprend tous ces objectifs. Ils sont ambitieux; le budget l'est également, puisqu'il s'établit pour 1996 à près de 30 milliards de francs.

Ici, permettez-moi d'être un peu technique car, pour évaluer sa progression par rapport à 1995, il faut le comparer à l'ensemble qui lui correspondait dans le budget du ministère des affaires sociales et de la santé pour 1995, soit 27 milliards de francs: la progression est ainsi de 9,6 p.100.

Au moment où nombre de départements ministériels voient leurs crédits stagner ou régresser, le ministère de la solidarité entre les générations voit donc son budget augmenter de près de 10 p. 100.

Si on le compare au budget 1995 tel qu'abondé par le collectif de printemps, à savoir 28,5 milliards de francs, le projet de budget pour 1996 marque encore une hausse substantielle de 4,2 p. 100.

Ces comparaisons sont établies à structure constante, c'est-à-dire en tenant compte du transfert, proposé dans le projet de loi de finances pour 1996, des crédits de majoration des rentes mutualistes des anciens combattants vers le budget du ministère des anciens combattants.

Cette progression, remarquable dans le contexte de rigueur budgétaire qui s'impose à la préparation du projet de loi de finances, traduit ainsi la préoccupation essentielle du Gouvernement de protéger les familles, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées.

Plus précisément, le budget de la solidarité entre les générations s'organise selon deux axes principaux, exprimés en termes budgétaires par les deux agrégats qui le composent: le développement de la politique en faveur des personnes âgées et handicapées - 27 milliards de francs - et le développement de la vie sociale et l'effort de solidarité - 2,6 milliards de francs.

L'augmentation substantielle des crédits proposés dans le projet de loi de finances reflète explicitement les priorités d'action du Gouvernement en ce qui concerne les handicapés. Les programmes d'action sociale en faveur des personnes handicapées - chapitre 47-21 - progressent de près de 9 millions de francs en mesures nouvelles.

L'État ne gère pas de dispositifs en direct, mais se donne pour rôle de promouvoir, de soutenir ou de prendre part aux initiatives des acteurs de terrain. Pour assurer toute son efficacité à ce rôle de relais, l'essentiel des crédits doit être géré localement par les services déconcentrés. Il s'agit de promouvoir les actions en faveur du développement de la vie sociale des handicapés et de leur maintien à domicile.

La prise en charge, partagée avec la caisse nationale d'assurance maladie, des dépenses de fonctionnement et d'équipement des instituts nationaux pour les jeunes sourds et les jeunes aveugles constitue le second élément

de cette politique en faveur des personnes handicapées. Les établissements publics nationaux que sont les instituts de jeunes sourds, au nombre de quatre, situés à Paris, Chambéry, Bordeaux-Gradignan et Metz, et l'institut des jeunes aveugles de Paris recevront de l'Etat, pour un montant total de 77 millions de francs, une subvention correspondant à la rémunération des personnels enseignants. Cette ligne augmente de 1,3 million de francs pour assurer l'ajustement des rémunérations et la création d'un poste d'enseignant à Chambéry, préservant ainsi les capacités d'accueil de ces établissements. En outre, un crédit d'un million de francs en autorisations de programme est inscrit au titre V pour réaliser les travaux de sécurité de l'institut national de jeunes sourds de Metz.

L'élément essentiel, ainsi que je l'ai déjà mentionné, est toutefois constitué par les centres d'aide par le travail, les CAT. Les subventions aux CAT, chapitre 46-23, s'élèveront à 5,590 milliards de francs en 1996, soit une augmentation de 5,6 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale pour 1995. Elles sont réévaluées de 145 millions de francs : 62,5 millions de francs au titre du rattrapage du taux directeur de 1995 et 82,5 millions de francs à titre de provision sur le taux directeur de 1996.

Mais la mesure principale concerne la création, déjà citée, de 2 750 places nouvelles de CAT, pour laquelle est inscrite une mesure nouvelle de 151 millions de francs. Ces créations de places ont pour objectif de répondre, pour une part importante, aux besoins d'accueil en CAT des jeunes adultes restés en établissements pour mineurs et de faire face au flux naturel des jeunes atteignant l'âge de vingt ans. Par ailleurs, 85 millions de francs en autorisations de programme et 79 millions de francs en crédits de paiement sont inscrits au titre VI pour assurer la réalisation de structures d'accueil nouvelles pour les enfants et les adultes handicapés.

Les crédits affectés à l'allocation aux adultes handicapés – chapitre 46-92 – s'élèvent à 20,8 milliards de francs, soit une augmentation de 10,81 p. 100 par rapport à la dotation de 18,7 milliards figurant dans la loi de finances initiale pour 1995. Cette augmentation résulte d'une importante mesure d'ajustement aux besoins, de 2,425 milliards de francs, prenant en compte l'effet en 1996 de la revalorisation du minimum vieillesse appliquée à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1995, auquel s'ajoute l'effet prix, propre à 1996, ainsi qu'une augmentation du nombre de bénéficiaires de 2,86 p. 100.

Par ailleurs, une mesure d'économie de 400 millions traduit l'incidence sur la dépense de la modification de l'article 35-II de la loi d'orientation du 30 juin 1975.

J'ai veillé à ce que la dotation inscrite dans la base budgétaire s'aligne au plus près sur la dépense réelle prévue. Rappelons que la dotation pour 1995 a dû être abondée de 1,34 milliard de francs par le collectif de printemps. Il importe, en effet, d'épargner aux établissements les risques de difficultés de gestion, et de ne pas peser sur la trésorerie des caisses d'allocations familiales, organismes gestionnaires.

S'agissant des personnes âgées, l'Etat finance également des programmes d'action sociale dont l'un des axes essentiels est le maintien à domicile. Le programme est maintenu, étant souligné que l'effort principal viendra, vous l'avez tous rappelé, de la création de la prestation d'autonomie.

Par ailleurs, l'Etat poursuit, conformément aux engagements contractualisés dans le XI<sup>e</sup> Plan, son effort de financement du programme de rénovation des établisse-

ments d'hébergement des personnes âgées. A ce programme sont consacrés, en 1996, 828 millions inscrits au chapitre 66-20.

Le développement de la vie sociale et de la solidarité constitue le deuxième axe du budget que vous examinez. Cet ensemble recouvre les interventions de l'Etat en matière de développement des droits des femmes, des actions en faveur de l'enfance et de la famille, ainsi que des subventions à un certain nombre de régimes de protection sociale. Il faut également mentionner la ligne de dépenses en capital ouverte au chapitre 66-20. Les crédits entrant dans le périmètre de cet agrégat augmentent de 359,4 millions, en progression de 16,04 p. 100. Ils se montent à 2,6 milliards de francs contre 2,24 milliards dans la loi de finances initiale pour 1995.

Avec un montant de 85 millions de francs, les crédits du chapitre 43-02, consacrés à la promotion des droits des femmes, à la formation et à l'information des femmes sur leurs droits, sont maintenus au niveau de 1995 – ils augmentent de 0,5 million de francs. Ce maintien résulte de la non-reconduction des crédits affectés en 1995 à la conférence mondiale de Pékin, de la contribution à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat par une économie de 2,1 millions, alors que, en revanche, le développement des moyens consacrés aux centres d'information sur les droits des femmes et aux actions de communication permettront de poursuivre et de consolider en 1996 une politique active en ce domaine.

Enfin, 62,35 millions sont consacrés à l'enfance et à la famille. La subvention de fonctionnement de l'établissement public Institut de l'enfance et de la famille, IDEF, imputée sur le chapitre 36-21, est affectée d'une révision des services votés, atténuée par une mesure d'ajustement : au total, la subvention s'établit à 8,271 milliards de francs contre 8,547 milliards de francs en 1995.

Les crédits d'intervention en faveur de l'enfance et de la famille, chapitre 47-21, s'élèvent à 54 millions de francs. Ils subissent également une mesure de révision des services votés de 4 millions de francs. Un abondement de 2 millions de francs vient néanmoins entièrement compenser, pour la ligne déconcentrée, l'effet de cette mesure d'économie : ces crédits nouveaux sont destinés à financer le développement des actions de médiation familiale.

Ces mouvements de sens contraire – révision des services votés et mesures nouvelles – peuvent surprendre. Ils manifestent la volonté du Gouvernement de recentrer les crédits sur les actions les plus pertinentes. Ainsi, l'Etat peut développer au mieux l'effet de levier qu'on attend de son action.

Deux milliards et 449 millions sont consacrés à la solidarité. Le budget du ministère de la solidarité entre les générations soutient ainsi l'effort de l'Etat pour équilibrer certains régimes de protection sociale, durement affectés par les déséquilibres démographiques.

Cet effort est particulièrement important, puisque les crédits inscrits au chapitre 47-23 pour 1996 augmentent de 17 p. 100 par rapport à la loi de finances initiale pour 1995.

Il concerne l'allocation vieillesse propre à Saint-Pierre-et-Miquelon, dont les crédits s'ajustent aux besoins, moyennant une baisse de 0,4 million, et le fonds spécial de retraite de la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines, doté en 1996 de 2 441 millions. La situation de la branche retraite de la caisse des mines a déjà nécessité un abondement par le collectif de prin-

temps de 123,25 millions. Cette ligne bénéficiera, en 1996, d'une mesure positive d'ajustement aux besoins de 357 millions.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, j'ai été un peu longue, mais je suis fière de vous présenter un projet de budget en augmentation de près de 10 p. 100. Il s'agit d'un budget ambitieux, un budget cohérent, qui dote le ministère de la solidarité entre les générations des moyens lui permettant de mettre en œuvre une vraie politique globale pour chacun des Français à tous les âges de leur vie. (*Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

**M. Serge Janquin.** Je demande la parole, monsieur le président.

**M. le président.** Je vous la donne, à titre exceptionnel, mais je vous prie d'être bref.

**M. Serge Janquin.** Madame le ministre, vous vous êtes inquiétée, à plusieurs reprises, de ma présence dans l'hémicycle. Je suis bien là, je vous rassure, et je suis très attentif à vos propos. Cela dit, la représentation nationale n'a pas à répondre à une convention à comparaître en préfecture de région pour des forums dont nous n'attendons rien et où nous ne souhaitons pas jouer un rôle de faire-valoir. Nos débats n'ont d'utilité institutionnelle que dans le temple et pas sur son parvis.

Il est clair, et c'est une explication de vote que je fais dès à présent...

**M. le président.** Nous n'en sommes pas au vote, mon cher collègue. Vous anticipez !

**M. Serge Janquin.** J'y reviendrai donc plus tard.

**M. le président.** Nous en arrivons aux questions.

Je fais appel à l'esprit de concision de chacun.

Nous commençons par le groupe République et Liberté.

La parole est à M. Alfred Muller.

**M. Alfred Muller.** Madame le ministre, je profite de cette discussion budgétaire pour vous exprimer quelques réflexions sur le projet de création d'une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes qui sera au centre de la politique que vous aurez à conduire dans les mois et les années qui viennent.

Nous sommes nombreux à relever positivement l'engagement du Gouvernement sur un thème aussi sensible pour l'avenir de notre société, alors qu'avec le progrès sanitaire, l'espérance de vie mais aussi, malheureusement, la dépendance s'accroissent.

C'est donc sans *a priori* que je voudrais aussi vous exprimer une certaine déception qui est apparue à l'annonce du « découpage » en deux temps de l'application de cette mesure : dès le 1<sup>er</sup> janvier 1996 pour les personnes âgées dépendantes vivant à domicile, puis le 1<sup>er</sup> juillet 1997 pour les personnes accueillies en établissement, soit dix-huit mois plus tard.

Dix-huit mois, c'est bien long en termes de dépendance alors que de nombreux établissements ont aujourd'hui les plus grandes difficultés pour répondre aux besoins réels des personnes qu'ils accueillent.

C'est en fait repousser un problème qui ne fera que s'accroître durant ce délai. C'est encore établir un traitement discriminatoire sur des critères qui ne sont pas d'ordre de santé publique, ce qui pose un véritable pro-

blème de cohérence, d'autant plus que les établissements, le plus souvent, accueillent des personnes particulièrement dépendantes, qui n'ont pu rester à domicile, et qu'il y a véritablement urgence à les aider dans leur fonctionnement.

Pourquoi ce découpage, et quelles mesures transitoires pourrait-on mettre en place pour éviter ce traitement inégal d'un même phénomène ?

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

**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.** Monsieur le député, j'ai déjà répondu partiellement à votre question.

Effectivement, la prestation d'autonomie sera mise en œuvre dans un premier temps à domicile à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1996. Elle sera ensuite étendue, avec une date butoir, le 1<sup>er</sup> juillet 1997. Cela dit, les amendements des députés et des sénateurs nous permettront de réfléchir à certaines propositions.

Dans la période intermédiaire, les personnes qui vivent en établissement pourront conserver ou obtenir l'allocation compensatrice. Celles qui sont à domicile et qui bénéficieront de la prestation d'autonomie pourront prétendre à cette prestation lorsqu'elles devront entrer en établissement.

Lors de la mise en œuvre de la loi, à domicile puis en établissement, il y aura des mesures transitoires pour les personnes bénéficiant de l'allocation compensatrice âgées d'au moins soixante ans.

Il n'y a donc pas lieu d'être inquiet, monsieur le député.

**M. le président.** Nous passons au groupe UDF.

La parole est à M. Jean-Jacques Weber.

**M. Jean-Jacques Weber.** Madame le ministre, je ne vais pas vous parler ici, sauf pour vous féliciter de votre courageuse et dynamique entreprise, de l'allocation de dépendance, ou prestation d'autonomie, dont nous débattons dans quelques semaines, je crois. Je serai là.

Ma question est simple.

Cette loi, dont j'approuve le principe et les avancées certaines, ne doit tout de même pas nous cacher le reste du décor, car elle ne réglera pas, et de loin, les autres problèmes que rencontrent les personnes âgées en fin de vie.

D'une part, cette prestation d'autonomie sera décalée d'un an pour les personnes en maison de retraite à prix de journée, ce que je trouve totalement illogique et même inconvenant. Les sénateurs ont d'ailleurs proposé, hier soir, d'avancer la date au 1<sup>er</sup> janvier 1997. C'est une bonne chose, et je ne serai pas le seul à déposer des amendements dans ce sens.

D'autre part, je ne suis pas sûr qu'on ne cherche pas d'abord un gisement d'emplois, ce qui est tout à fait respectable, et ensuite seulement l'amélioration de la vie des personnes âgées.

Si c'est vraiment l'avantage des personnes âgées que l'on recherche, il conviendrait de généraliser la mesure dans un souci républicain d'égalité. Ferez-vous ainsi dans ce budget des propositions pour revaloriser le forfait de soins courants, qui est glorieusement de 18,80 francs par jour et par personne en établissement, ce qui ne correspond même pas au prix d'une boîte d'aspirine ? Allez-vous améliorer le forfait de soins de cure médicale qui est de 142,77 francs par jour et par malade, le forfait de long séjour n'étant lui, que de 236,40 francs par jour ?

Tous ces forfaits sont notoirement et cruellement insuffisants et doivent être réappréciés rapidement. De même, sont insuffisants en nombre les lits de cure médicale et de long séjour, trop élevés les forfaits de cure médicale et quasi inexistantes les dispositifs techniques et humains, ainsi que les dispositifs de formation d'ailleurs, dans le domaine des soins palliatifs et d'accompagnement des mourants.

Notre pays est, dans ce domaine, le tout dernier des pays modernes. Ce n'est pas votre faute, ce n'est pas celle de ce gouvernement si nous avons pris énormément de retard.

Je ne veux en aucun cas vous faire dépenser plus d'argent, soyez rassurée. Ce n'est d'ailleurs pas nécessaire et l'état de nos finances, ou de celles de la sécurité sociale, ne le permettrait pas.

Je ne peux pas vous expliquer, malheureusement, dans le court laps de temps dont je dispose, comment optimiser les crédits actuels, mais sachez qu'un simple effort de rationalisation des régimes, de simplification et de bon sens pourrait nous permettre d'y arriver facilement, sans dépenses supplémentaires, je le répète, et je peux vous le prouver chaque jour sur le terrain, où je suis assez actif.

Alors, allocation d'autonomie, certes, mais, de grâce, n'oublions pas tout le reste. C'est l'un des messages que je voulais faire passer ce matin. (*Applaudissements sur plusieurs bancs du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.*)

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

**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.**

Il y a actuellement, c'est vrai, des différences dans les forfaits. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous ne pouvons pas instaurer immédiatement la prestation d'autonomie au bénéfice des personnes et en établissement. Il faut en effet procéder à une simplification de la tarification. Nous sommes en train de diligenter une enquête de l'IGAS à ce sujet. Il faudrait qu'il y ait un forfait soins, un forfait dépendance et un forfait hébergement, ce qui nous permettrait de mieux répondre aux problèmes.

Les personnes âgées dépendantes peuvent être accueillies soit en maisons de retraite médicalisées, où il y a une section de cure médicale financée par des forfaits soins de la CNAM, soit dans des services de soins de longue durée gérés par les hôpitaux, où le forfait soins est supérieur au précédent : 230 francs contre 151 francs.

Ce sont souvent des populations identiques qui sont hébergées dans ces deux catégories de structures. Il y a donc un problème d'équité et de juste allocation de ressources.

Le Gouvernement s'est engagé à conduire une réforme de la tarification qui permettra d'harmoniser le régime tarifaire de ces deux catégories d'établissement et qui nous permettra surtout de mettre en place la prestation d'autonomie à la fois à domicile et en hébergement dans les meilleurs délais. Nous examinerons vos amendements pour que cela se fasse au mieux pour les personnes âgées dépendantes.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Dessaint.

**M. Michel Dessaint.** Madame le ministre, pour 1996, le Gouvernement a décidé d'élever à 5,5 milliards de francs les crédits de fonctionnement des centres d'aide par le travail, soit une progression de 5,5 p. 100 par rapport à 1995. Grâce à une dotation nouvelle de 151 millions de francs, 2 750 places supplémentaires pourront être créées.

Il y a tout lieu de se réjouir de cette substantielle augmentation, sachant qu'il faudra poursuivre cet effort dans les années à venir.

Comme dans d'autres régions, nous souffrons dans le Nord-Pas-de-Calais d'un manque certain de structures d'accueil pour les personnes handicapées. L'attente peut atteindre neuf ans. A titre d'exemple, dans le Nord, les associations gèrent 4 496 places agréées en CAT alors qu'il en faudrait environ 3 500 de plus pour satisfaire les besoins. Dans le Pas-de-Calais, il existe, toutes associations confondues, 3 000 places agréées en CAT, et 1 874 personnes handicapées sont sur liste d'attente.

Les familles d'enfants handicapés souhaitent la création d'un système de travail à temps partiel. En effet, les personnes handicapées vieillissantes et celles qui sont le moins aptes physiquement ont des difficultés à assumer une journée entière de travail.

Pour répondre à ce désir, ne serait-il pas judicieux de développer dans les CAT le travail à temps partiel, qui permettrait d'augmenter la capacité d'accueil dans chaque centre ? Bien évidemment, les personnes handicapées restant toute la journée dans l'établissement, il faudrait renforcer les effectifs du personnel d'encadrement.

Est-il possible de créer ce temps partiel dans les CAT en octroyant une partie de la dotation de 151 millions de francs au renforcement des effectifs du personnel d'encadrement ?

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

**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.**

Monsieur le député, la forte progression démographique des adultes handicapés et les difficultés de l'emploi poussent à la création de places de CAT. Les 2 000 places qui ont été créées en 1994 et en 1995 n'absorbent pas le flux des demandes nouvelles : entre 6 000 et 8 000 jeunes sortent chaque année des IMPRO, les instituts médico-professionnels. Parallèlement, le dispositif appelé « amendement Creton » aboutit au maintien d'adultes dans des structures pour adolescents en raison du manque de place en CAT. Cela transforme donc de fait ces établissements pour adolescents en structures occupationnelles pour jeunes adultes. En conséquence, les adolescents ne peuvent plus entrer dans les établissements qui leur sont destinés, les IME, instituts médico-éducatifs, les IMP, instituts médico-pédagogiques, les IMPRO.

C'est pourquoi j'ai tenu à ce qu'un effort important soit fait pour tendre à la résorption du déficit en places de CAT. Ainsi, en dépit des difficultés budgétaires, j'ai tenu à créer 2 750 places, pour un coût de plus de 151 millions de francs.

Un développement significatif des structures d'hébergement pour adultes lourdement handicapés – maisons d'accueil spécialisé et foyers à double tarification – a été poursuivi ces dernières années, notamment à travers le plan pluriannuel 1991-1993 et l'enveloppe de 240 millions de francs dégagée en 1995 sur les crédits d'assurance maladie.

Pour l'avenir, l'objectif du ministère de la solidarité entre les générations est de poursuivre ce mouvement d'extension des capacités à hauteur des besoins prioritaires, essentiellement générés, on vient de le dire, par les conséquences de l'amendement Creton.

Dans le département du Nord, que je connais bien, monsieur le député, qui nous est cher à tous les deux, le taux d'équipement en MAS est de 0,37 contre 0,42 au niveau national. Nous sommes donc en retard. J'espère que nous pourrions ensemble améliorer rapidement cette situation.

Dès à présent, je peux vous annoncer une bonne nouvelle : dans le cadre du plan « autisme », la MAS de La Bassée sera créée, pour un coût de 2 millions de francs.

Quant au développement du temps partiel dans les CAT, j'y suis favorable et j'ai donné des instructions en ce sens à mes services. Il n'y est apparu que très récemment. Il permet de faire travailler des personnes handicapées vieillissantes, des personnes handicapées fatiguées, et c'est à mon sens une bonne orientation à développer pour permettre aux CAT de jouer pleinement leur rôle. *(Applaudissements sur les bancs du groupe du Rassemblement pour la République et du groupe de l'Union pour la démocratie française et du Centre.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Jacques Weber.

**M. Jean-Jacques Weber.** Madame le ministre, vous vous attachez, et tout le monde en attend beaucoup, à remettre de l'ordre dans le domaine des prestations pour les personnes âgées.

Je voudrais vous parler de pratiques qui, pour être devenues quasi régulières et officielles, ne m'en paraissent pas moins être de véritables détournements de fonds qui nuisent au fonctionnement des établissements d'accueil des personnes âgées. Il s'agit, vous l'avez deviné, de l'usage qui est fait actuellement des enveloppes globales régionales servant à alimenter les forfaits de soins courants, forfaits de cures médicales et forfaits de soins de long séjour dans les maisons de retraite.

Depuis que l'Etat ne verse plus rien hors contrats de plan pour l'humanisation, la modernisation, voire la création de lieux de vie, maisons de retraite, hôpitaux de long séjour, etc., et même pour les établissements relevant de l'Etat lui-même, les directeurs régionaux d'action sociale sont soumis à de véritables et graves problèmes de conscience.

Ils savent bien qu'on ne peut pas ne rien faire et qu'il faudra investir. Alors, ils ont pris l'habitude de faire des « économies » sur les forfaits qu'ils allouent aux établissements concernés. Une partie des crédits de fonctionnement, déjà insuffisants, deviennent des crédits d'investissement, et l'on peut dire sans exagérer que ce sont les plus déshérités des Français qui, sans le savoir, financent sur des économies de bouts de chandelles faites à leur corps défendant les travaux officiellement financés par l'Etat.

Ce n'est pas une pratique nouvelle, elle date déjà d'il y a un certain nombre d'années, mais je n'arrête pas pour ma part de la dénoncer.

Dans mon département, par exemple, ce sont cinquante-trois maisons de retraite qui ont été soit humanisées, soit créées par le conseil général, 1 100 lits ouverts, sans un sou de l'Etat, depuis 1986, soit plus de 350 millions d'investissements, et je sais que la plupart des départements en ont fait à peu près autant. Le cadre est donc amélioré, mais les soins laissent à désirer. Les forfaits sont insuffisants. Ils ajoutent royalement au prix de journée payé par les personnes âgées, ou par l'aide sociale le cas échéant, des compléments de 18,80 francs par jour en section de soins courants.

Arrêtons ces hypocrisies, cet arbitraire et ces injustices perpétrées au détriment des plus faibles. Mettons de l'ordre dans tout cela. Je crois sincèrement que c'est le moment et je suis prêt à vous y aider.

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

**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.**

Je vous remercie d'ores et déjà, monsieur le député, de votre contribution à la réflexion sur la tarification. Comme je vous l'ai répondu tout à l'heure, nous allons engager une réforme sur ce point.

Les personnes âgées seront concernées comme les autres par l'augmentation du forfait journalier dans les services actifs, dans les services de soins de suite et de réadaptation des hôpitaux. Par contre, dans les services de personnes âgées que sont les sections d'hébergement et les services de soins de longue durée, le forfait journalier n'est pas applicable, les résidents devant acquitter un prix de journée pour l'hébergement.

**M. le président.** La parole est à M. Yves Bur.

**M. Yves Bur.** Madame le ministre, je vous félicite pour l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier prochain, de l'aide aux personnes dépendantes vivant à domicile. Je regrette cependant qu'elle ne soit pas plus rapide pour les personnes en établissement, alors que c'est à l'évidence urgent.

D'un montant maximal de 4 300 francs, ce qui reste malgré tout insuffisant pour la prise en charge de fortes dépendances, cette allocation sera versée en fonction du degré de dépendance constaté par une équipe médico-sociale à partir d'une grille nationale unique, et le sera en nature, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter. Elle permettra d'améliorer la qualité de la prise en charge de la dépendance.

Néanmoins, même si les modalités de la prestation d'autonomie peuvent paraître relativement bien définies, le problème du financement et de la gestion de cette nouvelle allocation suscite des inquiétudes légitimes.

Le coût total de cette prestation d'autonomie devrait représenter une dépense annuelle de 20 milliards de francs. Certaines études font état de chiffres bien plus élevés.

Alors que l'on constate la difficulté de dégager des moyens pour répondre aux besoins réels des sections de cure médicalisée dans les maisons d'accueil pour personnes âgées, la crainte existe de voir la nouvelle allocation se substituer au forfait de cure médicale et la charge des conseils généraux s'accroître encore.

Par ailleurs, l'effort contributif des Français, qui seront sollicités pour réduire les déficits sociaux, sera encore accru afin de financer cette allocation, dont une partie sera à la charge des départements.

Comment le Gouvernement compte-t-il assurer le financement de cette prestation à court terme, c'est-à-dire en 1996, mais aussi à moyen sinon à long terme ? Envisage-t-il un recours supplémentaire à la CSG, traduisant ainsi le choix de la solidarité, ou une mise à contribution du fonds de solidarité vieillesse, ou encore l'utilisation d'économies qui seraient réalisées sur les dépenses de protection sociale ?

Pour le moyen et le long terme, quelles sont les intentions du Gouvernement pour ce qui est de la partie du financement qui sera à la charge des départements, notamment dans l'hypothèse probable d'une augmentation sensible du coût de la prestation, charge qui risque d'amputer les crédits qu'ils réservent à d'autres missions ?

En tout cas, il ne faudrait pas que nous soyons obligés, dans quelques années, de revenir sur l'indéniable avancée que représente cette prestation autonomie faute d'en avoir prévu un financement sûr.

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



**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.**

Monsieur le député, au terme de la période de montée en puissance du dispositif, le coût de la prestation autonomie devrait atteindre en effet un montant de l'ordre de 20 milliards de francs par an. Mais nous n'en sommes pas encore là.

La mobilisation des sommes actuellement dépensées par les départements au titre de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées – l'allocation compensatrice pour tierce personne – conduit à estimer l'effort de la solidarité nationale à une douzaine de milliards de francs par an.

Il ne faut pas être alarmiste. Des études sérieuses ont démontré que les sommes nécessaires n'iraient pas au-delà d'une certaine hauteur. Ne mettons pas en parallèle l'espoir de vie des personnes âgées et la dépendance. Nous savons que les prochaines générations bénéficieront de conditions de travail meilleures, moins éprouvantes, et qu'elles seront donc moins exposées au risque de perdre leur autonomie.

Les conditions du partage de l'effort pour financer la prestation autonomie seront clairement définies dans la loi, comme le Premier ministre s'y est engagé. Par ailleurs, comme vous le savez, les départements seront étroitement associés à l'élaboration des décrets d'application.

Le Gouvernement a choisi un mode de financement cohérent avec la nature de la nouvelle prestation autonomie, qui sera une prestation légale de solidarité nationale. Ce financement sera assuré par le département de résidence et par une contribution du fonds de solidarité vieillesse – le FSV – qui viendra compléter l'effort des départements.

Le choix du fonds de solidarité vieillesse comme vecteur du financement sollicité par la communauté nationale tout entière est logique. En effet, la prise en charge de la perte d'autonomie relève de la solidarité nationale.

Comme vous le savez, le fonds de solidarité vieillesse a deux missions : à titre permanent, il supporte dorénavant le financement d'avantages vieillesse non contributifs ; à titre exceptionnel, il supporte le remboursement de la dette du régime général au 31 décembre 1993, qui avait été prise en charge par l'Etat.

Dans le cadre de la réforme de notre protection sociale, que les forums régionaux ont pour objet d'éclairer et de préparer, un certain nombre de mesures sont envisagées, notamment pour clarifier les comptes de la sécurité sociale.

Ministre de la solidarité, vous comprendrez que je sois favorable à toute mesure qui permette de ne pas mettre à la charge des actifs de demain le prix des réformes trop longtemps différées. En cela, je suis d'accord avec M. Zeller.

**Mme Bernadette Isaac-Sibille.** Très bien !

**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.**

Le Premier ministre annoncera prochainement des décisions et c'est dans ce cadre que les modalités exactes du financement de la prestation autonomie par le FSV seront précisées.

**M. le président.** Nous en venons à des questions du groupe du Rassemblement pour la République.

La parole est à Mme Martine Aurillac.

**Mme Martine Aurillac.** Madame le ministre, vous avez, en présentant votre projet de budget, insisté avec vigueur et avec générosité sur l'importance que revêt à vos yeux la

politique familiale. Elle a en effet pour objet de rétablir un peu d'égalité entre les parents qui ont choisi de donner la vie et ceux qui n'ont pas voulu ou n'ont pas pu avoir d'enfant.

Les allocations familiales ajoutent aux ressources des familles. Le quotient familial atténué, sous des conditions limitatives de plafond de revenus, les effets de la progressivité de l'impôt au sein d'une même famille.

Cela dit, on constate un affaiblissement des bases depuis une vingtaine d'années, ce qui a, en partie, contribué au vieillissement de la population et à la réduction des capacités d'intégration de notre pays.

Vous n'ignorez pas que cette politique de la famille, qui, je le sais, vous tient particulièrement à cœur, suscite aujourd'hui chez un certain nombre d'associations – c'est peut-être dû à un manque d'information – quelques inquiétudes. Il en est ainsi du régime des allocations familiales sur lequel une réflexion d'ensemble doit s'engager lors du prochain débat sur la protection sociale. C'est le cas en particulier de l'aide aux grands enfants, pour lesquels la loi de juillet 1994 prévoyait la poursuite jusqu'à l'âge de vingt-deux ans du versement des prestations familiales, et des aides au logement en faveur des étudiants, des apprentis et des jeunes en formation.

Au moment où vous présentez votre budget, madame le ministre, et sans méconnaître, les efforts de rigueur auxquels nous sommes tous tenus ni préjuger le futur statut de l'étudiant, pouvez-vous nous confirmer que cette aide aux jeunes adultes est toujours une de vos priorités ? Et si tel est le cas – en fait, je n'ai pas beaucoup de doutes sur votre réponse – quelles seront ses modalités d'application ?

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

**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.**

Madame le député, comme vous, j'ai voté la loi relative à la famille du 25 juillet 1994 qui prévoit, dans son article 22, le relèvement de l'âge limite des enfants considérés comme à charge pour le droit aux prestations familiales : de dix-huit à vingt ans au titre des enfants inactifs ou dont la rémunération n'excède pas 55 p. 100 du SMIC ; de vingt à vingt-deux ans pour les enfants étudiants, en apprentissage, handicapés et dont la rémunération n'excède pas non plus 55 p. 100 du SMIC.

Je vous rappelle que cette loi précise également que ce relèvement des limites d'âge est conditionné par la constatation d'un excédent de ressources de la branche famille. Des étapes de mise en œuvre ont été fixées par la loi : d'abord, le relèvement de dix-huit à vingt ans pour l'ensemble des prestations ; puis le relèvement de vingt à vingt-deux ans, qui interviendra progressivement par prestation en commençant par les aides personnelles au logement, puis l'allocation d'éducation spéciale, l'allocation de soutien familial et l'allocation de parent isolé, le complément familial et, enfin, les allocations familiales.

La loi prévoit l'achèvement de la mesure avant le 31 décembre 1999. Vous savez, madame le député, combien j'ai œuvré en son temps, tout comme vous d'ailleurs, pour que cette proposition sur les grands enfants et cette date butoir soient votées par le Parlement. Vous comprendrez mon attachement à cette mesure.

Cependant, parce qu'il y a un « cependant », comme vous le savez, la branche famille est actuellement déficitaire de plus de 10 milliards de francs, et l'on prévoit un déficit de 13,5 milliards pour 1995. Mais vous savez que le Gouvernement s'est fixé comme objectif prioritaire la maîtrise des déficits publics et, en ce qui concerne les

déficits sociaux, le retour à l'équilibre des branches de la sécurité sociale en 1997. C'est donc un retour à l'équilibre qui permettra la mise en œuvre de la mesure de relèvement des limites d'âge. Plus vite ce retour sera effectif, plus vite nous pourrons mettre en place ces mesures et engager ensemble une réflexion sur une politique familiale plus forte.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Madalle.

**M. Alain Madalle.** Madame le ministre, ma question concerne la représentativité des retraités.

Comme vous le savez, les associations de retraités veulent exercer une citoyenneté pleine et entière et, pour cela, ils souhaitent obtenir une représentativité au sein des assemblées qui traitent des sujets qui les concernent. J'ajoute que, dans ma circonscription de l'Aude, ils sont particulièrement actifs et s'en tiennent aux promesses que Jacques Chirac leur avait faites durant la campagne électorale, à Narbonne, où il avait insisté sur l'idée qu'il ne peut y avoir, d'un côté, une société active et, de l'autre, celle des retraités qui serait l'antichambre de l'inutilité.

Il est évident que les retraités sont particulièrement qualifiés pour défendre leurs droits et leurs intérêts. La représentativité qu'ils réclament doit les mettre à parité avec tous les partenaires sociaux et leur permettre de participer avec voix délibérative à toutes les instances où des décisions les concernant sont prises.

Madame le ministre, comptez-vous prendre des mesures pour que les retraités soient représentés au même titre que les partenaires sociaux dans les divers organismes ?

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

**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.** Monsieur le député, l'ensemble des associations des retraités et des branches « aînés » des organisations syndicales sont représentées, vous le savez, au sein du Conseil national des retraités et des personnes âgées le CNRPA, ainsi que dans les comités départementaux.

Ce dispositif est intéressant, puisqu'il présente l'avantage de donner aux pouvoirs publics des interlocuteurs pleinement représentatifs avec lesquels ils établissent des concertations indispensables. Nous les avons longuement reçus dans le cadre de la consultation préalable au projet de loi sur la prestation autonomie.

J'ajoute que les personnes âgées sont représentées en tant que telles dans les sections du Conseil économique et social ainsi que dans les comités économiques et sociaux régionaux.

Récemment, trois membres du CNRPA ont été nommés membres de section du Conseil économique et social, ce qui constitue un premier pas.

**M. le président.** La parole est à M. Etienne Pinte.

**M. Etienne Pinte.** Madame le ministre, le Gouvernement a pris, au mois de mai dernier, l'heureuse initiative de reconduire le triplement de l'allocation de rentrée scolaire, ce qui a permis non seulement de maintenir un certain pouvoir d'achat aux familles, mais également de consolider, sinon de relancer modestement la consommation. Cependant, cette mesure n'était pas prévue budgétairement.

En 1994, la majoration exceptionnelle de cette allocation avait été financée par le budget de l'Etat. Qu'en sera-t-il cette année ? Va-t-on nous annoncer, d'ici à la fin de l'année, que tout ou partie de cette allocation de rentrée scolaire sera financée par la caisse nationale d'al-

locations familiales ? Ce serait en contradiction avec le fait que, comme vous nous l'avez déclaré, la branche famille serait fortement déficitaire en 1995, et ce pour la seconde année consécutive. Quelles mesures le Gouvernement compte-t-il donc prendre pour financer cette allocation au titre de l'année 1995.

Et si le triplement de cette allocation doit perdurer dans le temps – pourquoi pas ? – ne pourrait-on pas trouver un mode de financement définitif qui s'appliquerait dès l'année prochaine, que ce soit par le biais de la caisse nationale d'allocations familiales – si elle « reprend des couleurs » – ou par celui du budget de l'Etat ? Si le triplement de cette allocation doit être pérennisé, il me semble indispensable que le Gouvernement prévienne, dès l'année prochaine, un financement transparent et aussi clair que possible pour la représentation nationale.

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

**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.** Monsieur le député, nous avons beaucoup parlé de l'allocation de rentrée scolaire au mois de juillet, puisque celle-ci devait être attribuée fin août aux familles.

Le Gouvernement a fait le choix de ne pas augmenter les allocations familiales au mois de juillet – ce qu'il aurait pu faire – mais au mois de janvier prochain. Il a fait aussi le choix d'aider prioritairement les familles plus modestes et en difficulté : d'où la raison de ce triplement du montant de l'allocation de rentrée scolaire, qui, habituellement, était de l'ordre de 434 francs. Pour la troisième année consécutive, le montant a été triplé, et il atteint cette année 1 500 francs par enfant.

Les enquêtes de la CNAF ont montré que, grâce à l'allocation de rentrée scolaire, 85 à 90 p. 100 des familles modestes – puisqu'elle est soumise à condition de ressources – ont pu subvenir aux besoins de la rentrée pour ce qui concerne les dépenses d'habillement ou de fournitures scolaires. C'est donc une bonne prestation, et il faut la maintenir.

Comment a-t-elle été financée cette année ? Elle l'a été pour un quart par la CNAF et pour trois quarts par l'Etat. La part de la CNAF sera imputée sur le déficit et sera donc reprise par l'Etat.

Il est vrai que ce mode de financement pourrait être revu. Mais, pour cela, attendons l'année prochaine et attendons de voir s'il n'y aura pas encore une nouvelle majoration exceptionnelle.

**M. le président.** La parole est à M. Christian Vanneste.

**M. Christian Vanneste.** Madame le ministre, je voudrais revenir sur le problème des CAT, déjà évoqué par Michel Dessaint.

L'insertion des personnes handicapées préoccupe de nombreuses familles françaises. Les évolutions constatées ces dernières années démontrent combien il est indispensable de mener une politique active d'accueil de ces personnes, visant, d'une part, à créer en nombre suffisant des places en centres d'aide par le travail – en particulier dans le département du Nord – et, d'autre part, à améliorer qualitativement le fonctionnement de ces établissements destinés aux personnes handicapées. J'ai fait référence au Nord, parce qu'on y compte de très nombreux handicapés qui, bien souvent, sont obligés de se rendre dans des établissements qui se situent de l'autre côté de la frontière, c'est-à-dire en Belgique.

Pour pouvoir mener une vie digne de ce nom, une personne handicapée a besoin d'être intégrée, soit dans le système éducatif, soit dans le système du travail et de la

production. Or, aujourd'hui, dans mon secteur, le versant nord-est de l'agglomération lilloise – Roubaix-Tourcoing, pour être plus précis – 533 adultes handicapés attendent un travail adapté. Ce sont autant de projets de vie qui sont totalement ou partiellement impossibles à réaliser.

Face à cet état de manque, les associations et les familles expriment leur désespoir. Je sais, madame le ministre, que nous sommes confrontés à des difficultés budgétaires – nous essayons tous de les résoudre – mais quelles mesures comptez-vous mettre en œuvre afin de garantir la pérennité de ces centres et répondre à toutes les attentes qui s'expriment aujourd'hui dans notre région, une région que vous connaissez bien.

Vous nous avez annoncé la création de 2 750 places supplémentaires et une augmentation des crédits de 5 p. 100. Je ne doute pas donc d'entendre, dans quelques instants, une réponse favorable.

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

**Mme le ministre de la solidarité entre les générations.** monsieur le député, comme je l'ai dit à M. Dessaint, cette question du nombre des places en CAT est préoccupante. Les capacités d'accueil en CAT sont effectivement insuffisantes en raison du nombre important de jeunes adultes orientés par les COTOREP dans ces structures. Faute de places, ils sont maintenus dans le établissements d'éducation spéciale.

A ce jour, 3 500 jeunes relevant du dispositif de l'amendement Creton attendent une place en CAT, auxquels s'ajoutent les jeunes déjà sortis de l'éducation spéciale et qui sont également en attente de place. Par ailleurs, il faut aussi prendre en considération les jeunes qui sortiront du secteur de l'éducation spéciale, que l'on peut estimer entre 6 000 et 8 000 par an, et dont certains seront orientés vers un CAT. C'est une préoccupation majeure, car le nombre des handicapés ne diminue pas.

Les pouvoirs publics ont déjà consenti un effort important pour développer les capacités d'accueil en CAT puisque, depuis 1989, 10 800 places nouvelles ont été créées, ce qui porte à 80 232 le nombre de places de CAT en France. Et pourtant, c'est encore insuffisant.

J'ai plaidé, avec toute la force de ma conviction, en faveur de l'inscription de places nouvelles dans la loi de finances pour 1996. C'est ainsi que 2 750 places seront créées, ainsi que je l'ai indiqué. C'est un effort très important dans le contexte actuel, mais il n'est pas encore suffisant.

Reste que les CAT ne constituent pas la seule solution d'accueil pour les jeunes sortant des IME ou pour les adultes handicapés, car la politique que j'entends conduire est avant tout une politique d'intégration. Cette politique passe par le développement de formules favorisant, pour les personnes handicapées qui sont aptes, l'insertion en milieu ordinaire. Cette insertion privilégiera notamment le développement du travail à temps partiel, ainsi que je l'ai dit à M. Dessaint.

Des formules innovantes doivent être trouvées, tels les CAT hors les murs ou sans murs. Nous devons absolument faire preuve d'imagination, promouvoir et subventionner toutes les initiatives et toutes les associations qui proposeront des formules alternatives. Ce sont là autant de modalités de prise en charge qui préparent à l'insertion dans le milieu ordinaire de travail et répondent à notre souci profond. Le bilan qui peut être dressé à ce jour est encourageant, même si nous devons encore faire des efforts.

Il y avait, à la fin de l'année 1994, 3 886 places en CAT dans votre département – qui est aussi le mien, monsieur le député. Celles-ci étaient réparties dans trente-trois établissements, soit un taux d'équipement de 2,93, contre 2,55 au niveau national. Je sais que vous ne vous satisferez pas de ma réponse et que ce n'est pas parce qu'on se situe au-dessus de la moyenne qu'on a suffisamment de places. Tous les projets sont confrontés à des difficultés – M. Hage me parle régulièrement de celui de Lambres-lès-Douai et Mme Françoise Hostalier de celui d'Armentières – mais nous ne pourrons pas donner satisfaction pour toutes les places.

Parallèlement, nous savons que les CAT du Nord ont des taux d'occupation élevés et que 2 000 personnes sont en attente.

Monsieur le député, vous avez en face de vous un ministre tout à fait à l'écoute des problèmes importants de ce département, et nous allons essayer de résoudre, ensemble, efficacement, celui de l'accueil des personnes handicapées.

**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 1996, n° 2222 :

M. Philippe Auberger, rapporteur général au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (rapport n° 2270).

Solidarité entre les générations (*suite*) :

M. Adrien Zeller, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 35 au rapport n° 2270).

Famille :

M. Georges Tron, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 2271, tome XI).

Personnes âgées :

M. Denis Jacquat, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 2271, tome XII).

Personnes handicapées :

Mme Martine David, suppléée par M. Henri Sicre, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 2271, tome XIII).

Technologies de l'information et Poste :

M. Arsène Lux, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 36 au rapport n° 2270) ;

M. Claude Gaillard, rapporteur pour avis au nom de la commission de la production et des échanges (avis n° 2275, tome XV).

Culture :

M. Dominique Perben, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan (annexe n° 11 au rapport n° 2270) ;

M. Jean-Paul Fuchs, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (avis n° 2271, tome III).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la deuxième séance.

La séance est levée.

*(La séance est levée à douze heures cinquante.)*

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