

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

3^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1967-1968

COMPTE RENDU INTEGRAL — 27^e SEANCE

2^e Séance du Mercredi 25 Octobre 1967.

SOMMAIRE

1. — Nomination de trois représentants suppléants à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe. — Affichage des candidatures (p. 4095).

2. — Loi de finances pour 1968 (deuxième partie). — Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 4095).

Affaires sociales.

MM. Bisson, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan pour la santé publique ; Boisdé, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan pour le travail ; Peyret, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour la santé publique.

3. — Nomination de trois représentants suppléants à l'Assemblée consultative au Conseil de l'Europe. — Ratification des candidatures (p. 4101).

4. — Loi de finances pour 1968 (deuxième partie). — Reprise de la discussion d'un projet de loi (p. 4101).

Affaires sociales (suite).

MM. René Caille, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour le travail ; Ribadeau Dumas, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales pour la sécurité sociale.

MM. Jeanneney, ministre des affaires sociales ; Chirac, secrétaire d'Etat aux affaires sociales, chargé des problèmes de l'emploi.

MM. Lafay, Bustin, Lepage, Cassagne, Christian Bonnet, Royer, Mme Thome-Patenôtre.

Renvoi de la suite de la discussion budgétaire.

5. — Ordre du jour (p. 4116).

PRESIDENCE DE M. MARCEL ANTHONIOZ, vice-président.

La séance est ouverte à quinze heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

NOMINATION DE TROIS REPRESENTANTS SUPPLEANTS A L'ASSEMBLEE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Affichage des candidatures.

M. le président. L'ordre du jour appelle la nomination, par suite de vacances, de trois représentants suppléants de la France à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

Les candidatures ont été affichées.

*

Elles seront considérées comme ratifiées et la nomination prendra effet à l'expiration du délai d'une heure suivant le présent avis, sauf opposition signée par trente députés au moins et formulée avant l'expiration de ce délai.

— 2 —

LOI DE FINANCES POUR 1968 (DEUXIEME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1968 (n° 426, 455).

Nous abordons l'examen des crédits du ministère des affaires sociales.

AFFAIRES SOCIALES

ETAT B

Répartition des crédits applicables aux dépenses ordinaires des services civils (Mesures nouvelles).

« Titre III : + 59.549.942 francs ;
« Titre IV : + 551.895.000 francs. »

ETAT C

Répartition des autorisations de programme et des crédits de paiement applicables aux dépenses en capital des services civils (Mesures nouvelles).

TITRE V. — INVESTISSEMENTS EXECUTES PAR L'ETAT

« Autorisations de programme, 26 millions de francs ;
« Crédits de paiement, 3 millions de francs. »

TITRE VI. — SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT ACCORDEES PAR L'ETAT

« Autorisations de programme, 746 millions de francs ;
« Crédits de paiement, 82.500.000 francs. »

Le débat a été organisé comme suit :

Gouvernement, 2 heures 25 minutes ;
Commissions, 1 heure 30 minutes ;
Groupe d'union démocratique pour la V^e République, 2 heures 58 minutes ;
Groupe de la fédération de la gauche démocrate et socialiste, 2 heures ;
Groupe communiste, 50 minutes ;
Groupe des républicains indépendants, 20 minutes ;
Groupe Progrès et démocratie moderne, 30 minutes ;
Isolés, 5 minutes.

La présidence fera en sorte que les nombreux orateurs inscrits observent leur temps de parole.

La parole est à M. Bisson, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la santé publique. (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République.*)

M. Robert Bisson, rapporteur spécial. Mesdames, messieurs, le budget des affaires sociales fait l'objet de deux rapports distincts au nom de la commission des finances, l'un concernant les services du travail, de la sécurité sociale et de l'emploi, que présentera M. Raymond Boisdé, l'autre ayant trait à l'administration centrale et aux services de la santé publique, que j'ai l'honneur de vous présenter.

Dans le court délai qui m'est imparti, je ne puis que décrire la physionomie de ce secteur du budget, en appelant l'attention de l'Assemblée sur quelques points particuliers.

Les dépenses ordinaires ou de fonctionnement prévues pour 1968 atteignent 3.336.500.000 francs, alors qu'en 1967 elles s'élevaient à 3.020.500.000 francs. Elles accusent donc une augmentation de l'ordre de 10 p. 100.

Les mesures nouvelles s'élèvent à 86 millions, soit 31.700.000 F pour le titre III, moyens des services, et 54.500.000 F pour le titre IV, interventions publiques.

La moitié des majorations proposées au titre III intéressent la recherche médicale, spécialement l'institut national de la santé et de la recherche médicale, l'I. N. S. E. R. M. Elles témoignent de l'effort consenti par le Gouvernement dans le domaine de la recherche.

Une autre part importante de la majoration des crédits du titre III concerne la mise en place des divers services des affaires sociales dans les nouveaux départements de la région parisienne, la création de nombreux emplois s'étant révélée nécessaire.

Au titre IV, interventions publiques, les 54 millions et demi de mesures nouvelles intéressent principalement la formation des auxiliaires médicaux : infirmières, assistantes sociales, laborantines, sages-femmes, masseurs-kinésithérapeutes ; les œuvres concourant à la protection sociale des enfants et des jeunes, l'aide sociale et médicale, la prévoyance, spécialement la lutte contre les grandes endémies dans les territoires d'outre-mer, la subvention à l'institut Pasteur pour la recherche, la subvention de fonctionnement aux organismes publics ou privés se consacrant à l'enfance inadaptée.

Les observations de la commission des finances sur les dépenses ordinaires portent sur le personnel administratif, le personnel hospitalier et l'action sociale.

En ce qui concerne le personnel administratif, la commission renouvelle, comme chaque année, ses remarques sur la situation et le classement indiciaire du corps de l'inspection de l'action sanitaire et sociale.

Le syndicat national de l'inspection et de l'action sanitaire et sociale avait demandé la création, au budget de 1968, de dix emplois de directeur adjoint et de vingt postes d'inspecteur principal afin de permettre un avancement normal des fonctionnaires des grades immédiatement inférieurs. Or les seules créations d'emploi figurant dans le document concernent les services des nouveaux départements de la région parisienne.

L'inadaptation aux besoins réels des effectifs des services extérieurs de la santé publique est génératrice de difficultés de fonctionnement. Le fait qu'une forte proportion des personnels en fonction dans les services soient rémunérés sur les budgets départementaux crée un déséquilibre qui compromet gravement le déroulement normal de carrière de ces agents et obère sensiblement les budgets des collectivités locales.

C'est là un exemple du transfert aux collectivités de charges incombant normalement à l'Etat, transfert sur lequel les élus locaux appellent à bon droit l'attention des pouvoirs publics.

En tout cas, l'économie budgétaire réalisée par la non-satisfaction des demandes présentées par les organisations syndicales de fonctionnaires risque d'être très onéreuse, car elle nuit au recrutement et provoque une augmentation inévitable des dépenses d'aide sociale, faute d'un contrôle efficace, le personnel ne pouvant, malgré son dévouement, auquel nous rendons hommage, suffire à la tâche.

Quant au personnel hospitalier, la place que prend l'hôpital dans la vie sociale du pays exige des cadres préparés à cette mission et rémunérés comme tels.

Les cadres de direction et d'intendance des établissements demandent la promulgation de la réforme de leur statut. Prévoyant une refonte totale des conditions de recrutement et de formation, elle attirerait vers la fonction hospitalière les candidats qui font actuellement défaut.

Les textes rédigés par vos services, monsieur le ministre, ont été transmis à vos collègues de l'intérieur et des finances, en octobre 1966 pour les cadres de direction, en juin 1967 pour les cadres de l'intendance.

La commission appelle également votre attention sur la nécessité de revalorisation, souhaitée par la Cour des comptes elle-même, des traitements des pharmaciens résidents des hôpitaux publics, en raison du rôle toujours plus important qui est le leur, et des difficultés sans cesse croissantes qui sont rencontrées pour pourvoir les postes. Un projet de statut est d'ailleurs à l'étude.

La commission a souhaité, sur l'intervention de M. Ebrard, la publication prochaine du statut des médecins des hôpitaux psychiatriques.

La situation des médecins à temps partiel du secteur public doit être reconsidérée. Il s'agit des vacataires qui exercent soit la surveillance médicale du personnel de l'Etat et des collectivités publiques, soit la prévention de la population dans les établissements publics. Leur rémunération a été bloquée depuis 1962 et octobre 1963 en vertu de la politique de stabilisation. Ils demandent que les coefficients d'augmentation de la fonction publique leur soient appliqués. Cette requête paraît fort légitime.

La commission des finances a évoqué le problème fort important des infirmières et des assistantes sociales. Le nombre des infirmières est évalué à 125.000 alors que les besoins, estimés sur la base des normes internationales à une pour 300 à 350 habitants, s'élèvent à 150.000 environ. Dans ces conditions, le déficit global est d'environ 16 p. 100.

Dans mon rapport écrit, j'ai examiné les mesures prises en 1967 et envisagées pour 1968 en vue de faciliter leur recrutement et d'améliorer leur situation. Mais les efforts importants qui sont consentis risqueraient de demeurer vains si la durée et les conditions du travail n'étaient pas modifiées.

En premier lieu, il serait indispensable d'assouplir en faveur du personnel hospitalier les dispositions du décret-loi du 21 avril 1939 fixant à quarante-cinq heures la durée hebdomadaire du travail dans tous les services publics de l'Etat, des départements, des communes et des établissements publics.

En second lieu, un logement devrait être assuré aux infirmières à proximité de leur lieu de travail, afin de ne pas ajouter, par de longs déplacements, à la fatigue qu'elles éprouvent dans l'exercice de leurs fonctions.

On constate que beaucoup d'infirmières démissionnent après leur mariage, les horaires de travail, les gardes de nuit et du dimanche étant incompatibles avec leurs obligations d'épouses et de mères de famille. Les établissements sont ainsi privés prématurément du concours d'un personnel qualifié par de longues études, et c'est fort regrettable. La solution consisterait peut-être à instituer dans ce secteur le travail à mi-temps, ainsi que M. Poudevigne l'a suggéré en commission.

Si celle-ci plaide la cause des infirmières, c'est, bien entendu, pour défendre un corps dont la conscience professionnelle est admirée, mais aussi en pensant aux malades, qui sont la raison d'être de nos établissements hospitaliers. Il est de notre devoir de proposer les mesures dont ils seront, en dernière analyse, les bénéficiaires.

Je tiens à mettre l'accent sur la situation de plus en plus alarmante du service de santé scolaire.

Le transfert de ce service du ministère de l'éducation nationale à celui des affaires sociales a pour conséquence de confier le personnel aux directions de l'action sanitaire et sociale. On perçoit les difficultés qui peuvent en résulter pour le recrutement des assistantes sociales de santé scolaire, quand on connaît la pénurie d'assistantes sociales dans les services départementaux de l'action sanitaire et sociale.

Cette question avait été évoquée l'an dernier mais il apparaît qu'aucune amélioration n'est envisagée pour 1968.

Telles sont, mes chers collègues, les principales observations de votre commission des finances quant au personnel relevant du ministère des affaires sociales au titre de la santé publique. Nous souhaitons, monsieur le ministre, que dans votre intervention vous abordiez ces différentes questions.

En ce qui concerne les crédits de l'action sociale, je serai bref car ce domaine est plus particulièrement celui de notre collègue le docteur Peyret, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Au surplus, j'ai rappelé dans mon rapport écrit quels sont les avantages dont bénéficient les personnes âgées, infirmes, aveugles et grands infirmes : avantages contributifs s'ils ont cotisé dans leur période active, avantages non contributifs dans le cas contraire.

L'allocation minimale aux personnes âgées et aux infirmes, qui n'était que de 848 francs au 1^{er} janvier 1958, a été relevée par paliers jusqu'à 2.200 francs au 1^{er} octobre 1967. Elle sera de 2.300 francs au 1^{er} janvier 1968 et de 2.400 francs au 1^{er} octobre 1968.

Je rappelle que la commission Laroque, chargée de l'étude des problèmes de la vieillesse, avait recommandé que ce minimum fût fixé à 2.200 francs au 1^{er} janvier 1965. C'est donc enfin chose faite. Toutefois, il est encore en retrait par rapport

à ces propositions, car le coût de la vie s'est sensiblement élevé depuis trois ans. Les chiffres prévus pour le 1^{er} janvier 1968 et le 1^{er} octobre 1968 — 2.300 et 2.400 francs — tendront évidemment à réduire cet écart. Il est conforme à l'objectivité de signaler cet effort du Gouvernement.

Les crédits nécessaires, qui figurent au chapitre 46-96 des charges communes, s'élevaient à 1.322.400.000 francs en 1967. Ils seront majorés de 423 millions pour atteindre 1.745.400.000 francs en 1968, soit une progression de 32 p. 100.

Je rappelle à cet égard que le rendement de la taxe sur les véhicules à moteur est évalué, pour 1968, à 970 millions. La comparaison de ces deux chiffres fait justice du reproche habituellement adressé au Gouvernement de détourner de son objet initial le produit de la vignette.

Lorsqu'on évoque le problème des vieillards, on ne peut passer sous silence la situation des rentiers viagers de l'Etat. Il s'agit de centaines de milliers de personnes âgées qui ont eu le louable souci de n'être pas à la charge de la collectivité en se constituant elles-mêmes une retraite garantie par l'Etat pour assurer la sécurité de leurs vieux jours, et qui ne demandent que leur dû.

Elles ont été ruinées par les dévaluations successives car les revalorisations n'ont pas suivi l'augmentation du coût de la vie. L'importance économique et sociale de ce problème est évidente. En votre personne, monsieur le ministre, la commission des finances s'adresse au Gouvernement tout entier pour qu'une solution soit trouvée.

S'agissant toujours de l'action sociale, je dois indiquer à l'Assemblée que la commission des finances s'est vivement émue du maintien du mode actuel de calcul de la répartition des dépenses d'aide sociale entre l'Etat et les collectivités locales tel qu'il résulte du décret du 21 mai 1955. Il fait intervenir différents critères — tels la valeur du centime, le produit de la taxe locale par habitant — qui ont fort besoin d'être actualisés.

Les indices ont abouti à des différences considérables entre les divers départements, et j'en donne des exemples chiffrés dans mon rapport écrit. Depuis bien des années ils sont générateurs d'injustices que le Gouvernement a reconnues. Une commission interministérielle, comprenant des représentants des ministères de l'économie et des finances, de l'intérieur et des affaires sociales, s'est réunie à plusieurs reprises et il était permis d'espérer que les travaux aboutiraient en 1966.

L'an dernier, en réponse à une question que j'avais posée, il m'avait été déclaré que lesdits travaux avaient dû être provisoirement suspendus en raison de la réforme en cours des finances locales. Cette année, la réponse a paraphrasé celle de l'année dernière : « les études de la commission ne pourront être reprises et menées à bien que lorsque sera exactement connu, pour chaque département, le montant des ressources qui se substitueront au produit de la taxe locale supprimée ». C'est dire que la situation sera inchangée pendant au moins deux ans encore et que nous assistons à une véritable pérennité de l'injustice.

Voilà, très rapidement exposée, l'économie du budget ordinaire des affaires sociales, secteur de la santé publique. Malgré les quelques insuffisances et les lacunes relevées, la commission des finances l'a jugé satisfaisant.

Je vais exposer maintenant, et encore plus brièvement, le budget d'équipement car, lui, a fait l'objet de sérieuses réserves.

Il comprend deux titres : le titre V, investissements exécutés par l'Etat, maître de l'ouvrage ; le titre VI, subventions d'investissements accordées par l'Etat, l'Etat n'étant donc pas maître de l'ouvrage.

Le total des crédits de paiement figurant dans ces deux titres s'élevait, en 1967, à 355 millions de francs ; il atteindra, en 1968, 449 millions, ce qui représente une augmentation d'environ 26 p. 100 ; quant aux autorisations de programme, chiffrées à 613 millions en 1967, elles ne s'élèveront, en 1968, qu'à 638 millions, soit une augmentation de seulement 4 p. 100.

Si la commission des finances n'a pas à présenter d'observation particulière au sujet du titre V, il n'en est pas de même en ce qui concerne le titre VI.

Le montant des subventions pour opérations nouvelles concernant les hôpitaux généraux d'une part et les hospices et maisons de retraite d'autre part est en augmentation : pour les hôpitaux généraux, il passe de 116.268.000 francs en 1967 à 138.498.000 francs en 1968, soit une majoration d'environ 19 p. 100, et pour les hospices et maisons de retraite il passe de 41.370.000 francs à 53.570.000 francs, soit 29 p. 100 d'augmentation. En revanche, le montant des subventions d'équipement aux organismes d'origine sociale — centres anti-cancéreux, crèches, pouponnières, centres de protection maternelle et infantile, centres médico-scolaires — est en régression ; il est ramené de 124.416.000 francs en 1967 à 105.691.000 francs en 1968.

Quant au montant des subventions d'équipement pour les organismes de protection de l'enfance inadaptée, il se maintient pratiquement au même niveau : 65.000.000 francs en 1968 contre 62.300.000 francs en 1967.

Le budget d'équipement doit être jugé en fonction des besoins recensés et des prévisions du Plan. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les hôpitaux généraux, il est prévu un équipement de 23.000 lits, et ce chiffre est déjà insuffisant. Or, déduction faite des opérations relevant de l'éducation surveillée, le V^e Plan a fixé un volume d'autorisations de programme de 2.950 millions pour l'ensemble de l'équipement sanitaire et social.

Le montant des autorisations de programme, qui atteignait, en 1966, 530 millions de francs, soit 18 p. 100 des prévisions du Plan, et, en 1967, 575 millions de francs, soit 19,5 p. 100, atteindra, en 1968, 600 millions de francs, soit 20,3 p. 100, c'est-à-dire au total 57,8 p. 100, alors qu'il devrait atteindre 60 p. 100 au moins, c'est-à-dire les trois cinquièmes des prévisions du Plan.

Nous voilà donc dans un des rares domaines où les prescriptions du Plan ne sont pas actuellement respectées. On objecte parfois qu'il est inutile d'accorder à ce département ministériel davantage de crédits d'équipement, sous prétexte qu'il ne consomme pas tous ceux dont il est doté. Cela a été vrai dans le passé, et la Cour des comptes avait présenté des observations à ce sujet. Il n'en est plus de même depuis la création de la direction de l'équipement social, dont le siège est au Vésinet, et qui ne propose une inscription budgétaire qu'en faveur des opérations d'équipement prêtes. D'autre part, le ministère tient en réserve des opérations de substitution. C'est ainsi que le taux de consommation des autorisations de programme s'est élevé, en 1966, à 96 p. 100, celui des crédits de paiement, à 93,5 p. 100. L'objection n'est donc pas justifiée.

La commission des finances a enfin constaté que le problème du financement des opérations d'équipement n'était toujours pas réglé. Actuellement, la participation du ministère des affaires sociales au financement de ces opérations atteint 40 p. 100, celle des organismes de sécurité sociale 30 p. 100 et celle de l'établissement 30 p. 100 couverts par des ressources propres ou par des emprunts lancés auprès des caisses publiques. Or les organismes de sécurité sociale éprouvent des difficultés à assurer l'important concours qui leur est demandé.

A cet égard, monsieur le ministre, nous aimerions savoir si les récentes ordonnances réorganisant la sécurité sociale auront une incidence sur sa participation au financement de l'équipement sanitaire et social du pays. En tout état de cause, la commission des finances souhaite la création très prochaine de la caisse d'équipement hospitalier.

Je conclus en indiquant que la commission des finances a repoussé par 14 voix contre 11 le projet de budget du ministère des affaires sociales, pour le secteur de la santé publique.

Ce rejet, d'ailleurs circonstanciel, ne doit pas être interprété par vous, monsieur le ministre, dans un sens péjoratif. Je puis dire, sans mettre en cause la solidarité gouvernementale, qu'il ne s'agit nullement d'un blâme qui vous serait personnellement infligé car tous, nous apprécions les efforts que vous déployez depuis que vous dirigez cet important département. Mais c'est un vote indicatif qui exprime notre inquiétude devant l'ampleur et la gravité des problèmes non encore résolus.

Sans vouloir manier le paradoxe je pense que ce vote devrait, en fin de compte, vous aider à obtenir, dès le budget de 1969 et a fortiori lors de la préparation du VI^e Plan, les dotations nécessaires à l'équipement social moderne d'un grand pays comme la France. (Applaudissements sur les bancs de l'Union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

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

M. Raymond Boisdé, rapporteur spécial. Mesdames, messieurs, vous me permettez de ne présenter qu'un bref commentaire de mon rapport écrit lequel comporte un grand nombre de chiffres et de tableaux. L'énoncé de données chiffrées serait en effet fastidieux et quelque peu difficile à suivre, d'autant qu'il s'agit souvent de comparaisons à opérer.

Il est de tradition, lors de la discussion du budget du ministère des affaires sociales, non pas seulement d'étudier les crédits budgétaires, mais d'évoquer aussi les grands problèmes relatifs aux situations et actions sociales, à ce qu'on appelle le « budget social de la nation », c'est-à-dire, en définitive, à la politique sociale du Gouvernement, sans oublier, bien entendu, les conséquences de la politique économique sur l'emploi, la promotion sociale et les aides sociales.

Mon collègue M. Bisson, ayant traité de l'administration centrale, j'ai axé mon rapport sur trois grandes rubriques : le travail, l'emploi et les salaires qui sont du ressort de M. le secrétaire

d'Etat aux affaires sociales, chargé des problèmes de l'emploi ; l'effort de promotion et d'adaptation sociales ; la sécurité sociale et les actions sociales.

Il est certain que l'évolution d'abord, l'actualité ensuite contredisent les observations que votre rapporteur présentait les années précédentes en disant du ministère du travail qu'il est, comme le disait Napoléon de l'art militaire, fait beaucoup plus d'exécution que de réflexion. Cette année, à l'inverse, le ministère des affaires sociales et le secrétariat d'Etat à l'emploi ont pris une grande part à l'élaboration d'un bon nombre de dispositions nouvelles. Nous n'avons plus à faire à une simple gestion des affaires courantes, comme je le disais naguère d'une façon peut-être un peu excessive.

Bien plus, la promulgation des ordonnances rend — si j'ose dire — plus inéluctable encore l'extension traditionnelle de notre débat, bien que leur ratification n'ait pas à être prise ici en considération. Cette question de la ratification a été marginalement mise en cause lors des différentes interventions provoquées par la discussion des deux dernières motions de censure. Il semble qu'elle se posera de façon plus spécifique lors de l'élaboration des projets ou propositions de loi tendant à améliorer le texte actuel, projets que le Gouvernement a envisagés — du moins sommes-nous beaucoup à l'avoir compris de cette façon — d'insérer à l'ordre du jour de la prochaine session de printemps du Parlement.

La présente session et le présent rapport étant constitutionnellement réservés à l'examen de la loi de finances, je souhaite ne pas contrevenir outre mesure à cette restriction de compétence. Toutefois, je ne voudrais pas être le seul à ne pas évoquer, à cette occasion, les grands problèmes sociaux à l'égard desquels tous les parlementaires et leurs commissions spécialisées sont légitimement sensibilisés au maximum.

D'ailleurs, en compensation des critiques anciennes, j'ai le devoir de rendre hommage au ministre des affaires sociales qui s'est livré à de longues réflexions et qui a collaboré, à un titre sans doute principal, à l'élaboration des textes récents. Il s'est même livré à des efforts d'imagination, on dirait, dans un autre jargon de « créativité » auxquels je rend hommage, en souhaitant que ces bonnes intentions et ces bons sentiments se traduisent par des réalisations nouvelles. Parmi les innovations, la création du secrétariat à l'emploi et à la formation professionnelle est évidemment à signaler d'une façon toute particulière.

A titre transactionnel, si je puis dire, et afin de ne pas être en trop grande contradiction avec la coutume sinon avec le règlement, je limiterai mes commentaires à quelques observations générales et à quelques exemples significatifs prélevés sur la liste copieuse que je m'étais permis de présenter à M. le ministre des affaires sociales. Cette démarche avait d'ailleurs conduit ce dernier à me dire et même à m'écrire : « Votre catalogue des mesures d'aide à apporter à différentes catégories sociales telles que les personnes âgées, les jeunes en attente de travail, les handicapés, les familles et leur soutien, les économiquement faibles ou les sinistrés et même certaines catégories de travailleurs, notamment dans l'agriculture, est très louable... Mais où trouver l'argent ? »

La réponse n'est spécifiquement du ressort ni du rapporteur ni de la commission ni même, j'ose le dire, de l'Assemblée nationale, car il appartient au Gouvernement d'aller jusqu'au bout de ses intentions et d'assurer la couverture des dépenses qui lui apparaîtront comme à nous indispensables.

Cela m'amène à prendre parti sur la fameuse controverse relative aux « déficits » ou aux « charges indues » ou aux « virements de comptes » de la sécurité sociale. Cette controverse me paraît fort dépassée d'abord parce que les nouveaux textes ont tenu compte des observations faites, mais surtout parce que vérité et comptabilité ne s'accordent pas sans quelque éclairage préalable. Or, actuellement, la vérité est que, pour le budget social de la nation — sécurité sociale et régimes de prévoyance compris, sans parler des activités qui relèvent d'autres ministères — nous nous trouvons devant une situation équivoque.

Les dépenses ou les débours sont ce qu'ils sont. On peut même dire qu'ils seront croissants. Les recettes sont demandées, tantôt à des cotisations suivant la formule classique des polices d'assurance, tantôt à des contributions et des transferts nés des principes de solidarité qui doivent lier entre eux les membres d'une même collectivité.

En condensé sommaire, je dirais qu'il s'agit soit de versements des intéressés, salariés, sinistrés, bénéficiaires de tous genres, et des entreprises, à proportion des prestations qui leur reviennent ; soit de prélèvements effectués sur les ressources générales de l'Etat, c'est-à-dire en fin de compte des consommateurs et des travailleurs, salariés ou indépendants.

Le jour viendra sans doute où il faudra opérer un choix décisif et peut-être s'arrêter à une seule origine de ressources ?...

Plus probablement devons-nous continuer longtemps de faire appel à deux sources différentes de recettes. Alors, à mon avis,

ce qui serait important, ce serait d'abord d'établir un relevé global et complet des dépenses d'aide sociale de toute nature incombant aux différents ministères, car certaines relèvent du ministère des armées, du ministère de l'éducation nationale, du ministère de l'agriculture, sans parler des retraites des fonctionnaires de tous les ministères, que les intéressés contribuent certes grandement à constituer, mais non pas uniquement.

Un tableau global de ces dépenses venant en complément nous éclairerait, chacun de nous n'ayant encore que des vues très partielles sur la question.

En outre, la même clarté devrait régner concernant les ressources, afin que nous sachions si elles découlent d'un principe d'assurance et de participation des intéressés ou, au contraire, du principe de solidarité nationale selon lequel le budget de l'Etat assume les charges correspondantes.

Cette situation équivoque valait pour les fameuses « charges indues » sur lesquelles je ne reviens pas.

M. le ministre. — J'en suis persuadé — justifiera les virements anciens et les redressements récents.

Je citerai simplement, ayant promis de le faire, quelques exemples portant sur des retouches à opérer, dépourvues d'incidences financières ou bien à incidences financières légères, mais qui satisfieraient grandement des intérêts légitimes, et qu'il conviendrait de réaliser en attendant même les projets de loi de correction des récentes ordonnances.

Il conviendrait d'abord de simplifier le contentieux dans tous les régimes, tout en essayant cependant de ne pas abuser du système du juge unique — parfois inique — selon l'adage connu.

De même — j'aurais peut-être dû citer ce point en premier, mais le contentieux « taquine » aussi les intéressés — conviendrait-il d'accélérer la parution des textes dont dépend l'application des lois que nous avons volées depuis longtemps, par exemple celle du 16 juin 1966 sur les accidents du travail et surtout celle du 12 juillet 1966 sur l'assurance-maladie des travailleurs indépendants.

En effet, on nous annonce maintenant, mais sans engagement, que cette dernière loi ne sera appliquée qu'en janvier et peut-être même en mars ou en avril 1968. Monsieur le ministre, j'aimerais que vous nous donniez quelques espérances meilleures.

De même, certaines situations demandent des solutions qui n'ont que trop tardé : c'est le cas pour les jeunes non encore pourvus de travail, les veuves non retraitées, les familles dépourvues de pécule à la mort de leur soutien principal, les retraités d'outre-mer, les victimes de la Résistance, et enfin, plus généralement le régime général des retraites avec l'insertion, déjà promise, des indemnités de résidence, dans l'évaluation de la retraite.

Je ne parlerai que pour mémoire de la détermination du niveau général des salaires, ainsi que des diverses allocations — familiales ou de vieillesse — et de la suppression des abattements de zones. C'est un thème que je reprends chaque année, malheureusement sans beaucoup de succès, sans pour enregistrer l'atténuation progressive des écarts existants.

Enfin, le problème des cadres mérite un examen tout à fait particulier étant donné le rôle de plus en plus important et même « productiviste », si je peux risquer ce néologisme, qui est le leur dans les progrès de notre économie.

Pour le reste, je demande au ministère des affaires sociales de faire preuve de cette imagination et de cette créativité que je signalais au début de mon exposé.

Je ne peux pourtant pas conclure sans dire au passage que, pour la première fois, les crédits de ce ministère augmentent dans une proportion telle qu'il est maintenant au quatrième rang des départements ministériels. En effet, par rapport à l'année dernière, la majoration dépasse 21 p. 100.

Pour la section du travail, je dirai brièvement que si j'ai regroupé sous trois rubriques principales l'examen de ces dépenses, situation de l'emploi, situation de la sécurité sociale, situation quantitative et qualitative de la main-d'œuvre, c'est pour montrer l'interdépendance qui existe entre les problèmes d'intervention de l'Etat, notamment pour la formation, l'adaptation et la promotion sociale, et les problèmes dits de « routine ». Là, je dois signaler un effort très notable du Gouvernement et du ministère des affaires sociales.

Pour en venir à la situation de la sécurité sociale, qui est sans doute notre préoccupation dominante, étant donné la sensibilité des intéressés comme de l'ensemble de l'opinion, je voudrais que nous ne nous abandonnions pas à un pessimisme ou, au contraire, à un optimisme irraisonné.

Des réformes étaient indispensables, celles qui ont été décidées ou d'autres peut-être. Je pense que des procédés de dissuasion de la consommation de soins autres que ceux auxquels on s'est arrêté — à savoir l'augmentation du ticket modérateur — pouvaient être choisis. Je pense aussi qu'il est très inopportun d'obliger la mutualité à ne plus fournir les services qu'elle assurait dans des conditions sociologiques et psychologiques

remarquables, qui faisaient de cette institution une sorte de modèle, au moment où précisément on voudrait que s'intéressent à la gestion des œuvres collectives tous ceux qui en sont parties dominantes et prenantes. Ce mode d'intéressement me paraît avoir été méconnu et il faut, monsieur le ministre, trouver quelque formule qui rendrait à la mutualité le plein exercice de son rôle matériel et moral, conforme à la noblesse de l'institution.

Les dépenses de soins ne feront que croître. Vous l'avez d'ailleurs dit vous-même, monsieur le ministre. Donc, malgré les restrictions, les dépenses de tous nos régimes seront probablement encore en augmentation en 1968, mais on estime que les recettes croissantes permettront de ne pas aggraver le déficit ; certains pensent même qu'elles le feront disparaître. Vous avez eût des chiffres qui figurent dans mon rapport. Je n'insisterai donc pas sur ce point.

Cette augmentation des dépenses est due à trois phénomènes : d'abord, l'augmentation démographique, ensuite, les progrès de la thérapeutique, enfin, la tendance des malades à mieux se soigner. Il ne faut pas le regretter car ces éléments sont, en eux-mêmes, dignes de louange. Les dépenses engagées par les services de la sécurité sociale, de l'aide sociale et de la promotion sociale ne feront donc que croître et il faudra bien trouver un moyen d'en couvrir le coût.

Nous devons discuter ensemble, sans trop tarder, de ce sujet délicat. Il ne faudra pas attendre la fin de l'exercice budgétaire pour chercher une solution. D'ailleurs, l'examen des propositions tendant à corriger les ordonnances, je le dis d'une façon brutale et schématique, qui aura lieu peut-être dès la session de printemps, nous en donnera l'occasion.

Pour terminer sur une note un peu moins comptable, je dirai que c'est à la promotion sociale que, sans s'arrêter à des chiffres de recettes ou de dépenses qui restent quelque peu sordides dans leur présentation bien que très nobles dans leur motivation, votre ministère devrait s'attacher désormais plus que jamais.

La promotion sociale, ce n'est pas seulement la formation professionnelle et l'élevation en qualification de gens de métier ; c'est aussi un intéressement moral, un intéressement civique à la société dans laquelle nous vivons, cette société moderne en gestation qu'il nous faut façonner en la rendant plus humaine.

Certes, cette promotion sociale ne doit pas être distincte de l'éducation nationale et des affaires culturelles, car c'est en développant la culture que l'on donnera à l'homme qui travaille plus de dignité après lui avoir assuré un niveau de vie plus convenable. Dans la plus grande mesure où, sous votre impulsion votre administration, dont les membres fournissent un travail si remarquable, continuera à promouvoir toutes ces actions, nous vous exprimons d'avance notre gratitude et nous proposons à l'Assemblée l'adoption de votre budget. *(Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'union démocratique pour la V^e République.)*

M. le président. La parole est à M. Peyret, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour la santé publique. *(Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République.)*

M. Claude Peyret, rapporteur pour avis. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, M. Bisson, rapporteur spécial de la commission des finances, ayant excellentement traité de l'évolution des crédits affectés à la santé publique, je me contenterai de formuler quelques observations générales sur les dotations budgétaires avant d'insister sur trois tâches du ministère des affaires sociales auxquelles la commission des affaires culturelles, familiales et sociales s'est particulièrement intéressée.

Je ne ferai qu'évoquer ce qui me semble aujourd'hui capital, c'est-à-dire la politique de la santé publique en France et son avenir, ces problèmes ayant été très longuement développés dans mon rapport écrit.

Avec 12 p. 100 seulement d'augmentation par rapport à l'année précédente, le budget des affaires sociales pour 1968 est un budget moyen, caractérisé par des inégalités entre les divers secteurs d'activité du ministère.

Les aspects critiques en sont incontestablement le faible accroissement des autorisations de programme pour les équipements autres que les hôpitaux publics, la modestie des mesures de rattrapage dans les secteurs urgents de la santé publique et, en particulier, les services de santé scolaire, enfin les retards apportés à la publication des statuts et à la revalorisation indiciaire de nombreuses catégories de personnel, hospitalier ou non.

Les éléments positifs de ce budget sont, au contraire, l'augmentation très importante des crédits de paiement et l'aide accrue aux organismes de recherche médicale et aux établissements qui se consacrent à l'enfance inadaptée.

En matière d'équipement, la faible croissance des autorisations de programme serait certes inquiétante pour l'avenir si elle devait se reproduire. Mais, en l'état actuel des choses, ce

budget ne compromet pas la réalisation des engagements pris par l'Etat au titre de l'équipement sanitaire et social. On peut en effet considérer que si le pourcentage d'affectation des crédits d'engagement atteint 58 p. 100 des dotations prévues par le Plan pour la fin de 1968 il y a de bonnes chances pour que les 100 p. 100 soient atteints deux ans après si le rythme d'accroissement se maintient à un niveau raisonnable.

En revanche, ce qui est infiniment moins certain — et je pense, monsieur le ministre, que vous éprouvez les mêmes craintes que moi-même — c'est la réalisation des opérations prévues par le V^e Plan, toutes sources de financement réunies.

En effet, la part que l'Etat s'est engagé à fournir n'atteint guère que 3.200 millions de francs, soit 24 p. 100 environ du total du budget. Il reste donc à trouver 9.700 millions de francs. Mais il s'agit là d'un problème qui déborde largement le cadre du budget.

La commission de l'équipement sanitaire et social du V^e Plan a depuis longtemps tiré la sonnette d'alarme en ce qui concerne le financement de notre équipement, compte tenu de la part que l'Etat avait accepté de couvrir. Aujourd'hui la question se pose avec plus d'acuité, car nous abordons la troisième année du Plan.

Il faut donc trouver d'autres sources de financement. La caisse d'équipement sanitaire et social dont la création doit nous être proposée prochainement résoudre-t-elle ce problème ? La commission souhaite que M. le ministre des affaires sociales apporte aujourd'hui à l'Assemblée quelques précisions sur ce point.

Les trois actions du ministère que je vais maintenant évoquer plus longuement concernent les services de santé scolaire, l'enfance inadaptée et les hôpitaux ruraux.

Ces trois secteurs d'activité présentent la caractéristique commune d'intéresser un pourcentage très important de la population : 10.500.000 enfants d'âge scolaire, à peu près un million d'enfants inadaptés, une population rurale qui représente 44 p. 100 environ de l'ensemble du pays. Leur second point commun est un retard considérable dans les réalisations par rapport aux besoins.

S'agissant des services de santé scolaire, nombreux sont les départements des régions rurales ou montagneuses où un médecin de santé devrait examiner 15.000 enfants — tâche impossible — alors que le maximum admissible pour un seul médecin serait de 6.500 enfants. Pour respecter cette norme, il faudrait 1.500 médecins de secteur, alors que seuls sont en activité, et 3.000 assistants sociaux quand nous en avons à peine plus de 1.000.

Pour remédier à cette insuffisance, le ministère fait appel à des médecins et assistantes à temps partiel. Nous disposons ainsi de 800 médecins supplémentaires. Mais ceux-ci sont insuffisamment rémunérés et ne sauraient remplacer les médecins à temps complet dont nous avons le plus pressant besoin.

Cette situation provient pour une large part du transfert, à la fin de 1964, des services de santé scolaire du ministère de l'éducation nationale à celui des affaires sociales et des graves perturbations que ce transfert a provoquées.

Un effort non négligeable est prévu en 1968 avec la création de 40 postes de médecins et 30 postes d'infirmières et la transformation de 100 postes de médecins contractuels en emplois de médecins de la santé titulaires.

Mais cet effort est encore insuffisant et il devra être non seulement poursuivi, mais développé lors du prochain budget.

Votre commission insiste, en effet, sur l'urgence des mesures à prendre dans ce domaine, car la protection de la santé des enfants d'âge scolaire est d'une importance capitale sur le plan de la prévention des maladies et aussi sur celui de l'hygiène générale de la population.

L'enfance inadaptée pose également à notre société un problème crucial dont le ministère des affaires sociales a pris conscience depuis plusieurs années déjà.

En matière d'équipement, c'est le IV^e Plan qui, le premier, a permis de faire face aux plus urgents besoins avec la création de plus de 12.000 places nouvelles et la modernisation de 1.700. Au cours de l'exercice 1966, 3.750 places ont été financées ; 5.000 environ le seront en 1967. Avec les 35.000 places dont le V^e Plan prévoit la réalisation, un tiers des besoins seront satisfaits en 1970.

Ces résultats peuvent paraître insuffisants, mais, pour en juger, il faut se reporter au point de départ et à la situation dramatique qui était celle de l'enfance inadaptée avant 1960. Signalons qu'en cinq ans les crédits d'engagement inscrits au budget de l'Etat pour la seule enfance inadaptée sont passés de 28.400.000 francs en 1963 à 65 millions en 1968. Ils ont donc plus que doublé.

L'effort accompli sur le plan de l'aide aux organismes publics et privés qui se consacrent à l'enfance inadaptée est également important, notamment pour 1968, puisque les crédits augmentent de 36 p. 100. Nous nous félicitons particulièrement de la mise en

place du Centre technique national et des centres régionaux qui doivent permettre une meilleure organisation et la rationalisation des initiatives privées dans ce secteur.

La commission insiste spécialement sur la nécessité de développer les bourses d'études destinées aux élèves des écoles d'éducateurs spécialisés, ainsi que les subventions à ces écoles, afin de favoriser le recrutement et la formation de ces éducateurs sans lesquels les équipements les plus parfaits n'auraient aucune utilité.

Créés en 1960, les hôpitaux ruraux devaient permettre de rapprocher l'équipement hospitalier de la population rurale et d'améliorer ainsi le niveau sanitaire de cette population, en remédiant à la diminution régulière du nombre des médecins de campagne.

Or le dernier recensement ne fait apparaître que 37.000 lits d'hôpitaux ruraux dont près de 28.000 en section d'hospice, 5.800 seulement en médecine générale et 2.000 à peine en maternité. Ces hôpitaux se sont donc transformés en hospices et les réalisations ne correspondent pas, et de loin, aux besoins de la population rurale en matière de prévention, de diagnostic et de traitement.

D'autre part, les textes qui doivent améliorer les conditions de fonctionnement de ces établissements et prévoir notamment des consultations externes de prévention, l'appel régulier des médecins spécialistes et la création d'équipements de radiologie, ne sont toujours pas publiés.

Pour remédier à ces lacunes de l'équipement sanitaire des régions rurales, la commission suggère la création de centres sanitaires ruraux disposant d'une capacité d'hébergement et dont la formule originale permettrait de faire appel à tous les moyens financiers disponibles, notamment aux fonds des mutualités, des collectivités locales, des caisses de sécurité sociale et, bien entendu, des médecins de la région regroupés ou non. Ces centres sanitaires, plus proches de la population rurale et plus accessibles aussi, combleraient une lacune de notre équipement hospitalier.

Au moment où nous assistons à des réformes profondes de l'organisation de la sécurité sociale dans notre pays et à une modification de l'attitude des individus devant les dépenses sociales, il paraît nécessaire d'examiner l'ensemble de la politique de l'Etat en matière de santé publique, d'en tirer les conclusions et de suggérer éventuellement des modifications.

L'importance de l'hospitalisation pour l'avenir de la santé publique n'est plus à démontrer. L'hôpital n'est pas seulement l'endroit où sont soignés les malades; c'est également le lieu privilégié de la formation des médecins et du développement de la recherche médicale. Certes, il coûte cher, à la fois à construire, à équiper et à entretenir. Quant aux soins eux-mêmes, rappelons qu'ils représentent près de la moitié des dépenses du régime général de l'assurance maladie.

Mais un équipement hospitalier insuffisant ou déficient coûterait bien plus cher encore en hommes et en journées de travail perdues.

Il est donc capital pour la santé publique que l'organisation hospitalière réponde aux besoins et fonctionne d'une manière satisfaisante. En est-il effectivement ainsi? Force nous est de donner une réponse très réservée à cette question et de souligner les points préoccupants de notre équipement hospitalier aussi bien sur le plan du fonctionnement que sur celui des investissements.

Insuffisant sur le plan global, puisque pour les seuls hôpitaux généraux, nous aurions besoin de quelque 100.000 lits nouveaux et de 32.000 lits modernisés, notre équipement exigerait un effort particulier dans le domaine des établissements pour malades mentaux, des hospices et maisons de retraite et des établissements purement sociaux, notamment pour les infirmes adultes.

A cette insuffisance s'ajoute une distorsion entre la localisation des établissements et les besoins de la population, au si qu'une répartition défectueuse des lits entre les services.

Nous insistons particulièrement depuis de nombreuses années sur le développement des consultations externes pour éviter l'hospitalisation, des soins à domicile pour les convalescents, des services de chroniques pour alléger les services de médecine.

Mais une politique d'ensemble de notre hospitalisation publique nécessite à la fois un effort d'études et de prévisions, c'est-à-dire la « carte hospitalière » des besoins à moyen et à long terme que prépare actuellement le ministère, et une véritable coordination des établissements publics et privés qui, jusqu'à présent, n'a guère été réalisée.

Si les procédures préalables à la réalisation des opérations d'équipement ont été nettement simplifiées, de gros efforts doivent encore être accomplis pour parvenir à des délais plus courts de construction des établissements.

Nous nous devons, en revanche, de constater — M. Bisson l'a souligné — une amélioration remarquable de la consommation des crédits d'équipement depuis trois ans pour l'en-

semble des chapitres de la santé publique. Les laux actuels atteignent 95 p. 100 en moyenne, ce qui est très satisfaisant, car une coïncidence parfaite des crédits et des paiements annuels est, en ce domaine, très difficile à réaliser.

Je voudrais également appeler votre attention sur le fonctionnement de nos hôpitaux. Depuis plusieurs années, les prix de revient et, par suite, les prix de journée des services hospitaliers publics ont subi des hausses très importantes, dues pour une large part à l'augmentation du nombre des malades et au développement des traitements coûteux. Des prix de journée de 50 à 100 francs en service de médecine ou de chirurgie sont maintenant habituels, et je n'évoque même pas les prix des services spécialisés de certains centres hospitaliers universitaires.

Il conviendrait — je crois que vous envisagez de le faire, monsieur le ministre — de procéder à une réforme du mode de fixation du prix de journée en isolant le prix de revient « médical » du prix de revient « hôtelier », afin de mieux cerner la réalité et, dans la mesure du possible, de limiter les hausses nouvelles en agissant sur la comptabilisation des charges et la gestion des établissements.

Pour améliorer la gestion de nos établissements hospitaliers, il serait souhaitable de réduire la durée de séjour des malades à l'hôpital. Celle-ci est en moyenne de huit jours en maternité, de quinze jours en chirurgie et de vingt-cinq jours en médecine. Mais il existe de grandes inégalités selon les hôpitaux. D'autre part, une meilleure rotation des malades, dans les services de médecine notamment, pourrait réduire cette durée de séjour dans les services les plus coûteux. Une meilleure coordination des services d'électro-radiologie et des laboratoires de biologie médicale pourrait également entraîner une diminution des séjours des malades dans les hôpitaux.

Un effort enfin devrait également être fait pour améliorer le coefficient d'occupation des hôpitaux.

Le corps médical hospitalier a bénéficié de la réforme hospitalo-universitaire dont les progrès et les résultats méritent d'être signalés. On compte actuellement 899 intégrations effectives de médecins, chirurgiens, spécialistes ou biologistes des hôpitaux, ou de professeurs ou d'agrégés, pour 1.649 intégrations de principe. La commission des affaires culturelles, familiales et sociales souligne cependant qu'il conviendrait de veiller à ce que l'équipement des services et les intégrations du corps médical soient coordonnés afin que chaque service à temps plein soit prêt à fonctionner le plus rapidement possible.

Je n'entrerai pas dans les détails de cette réforme, ni des projets actuellement en préparation et concernant la carrière hospitalière. Vous trouverez les explications nécessaires dans mon rapport écrit.

Je tiens, en revanche, à rappeler que cette réforme ne concerne qu'une partie du corps médical hospitalier. Les médecins des centres anti-cancéreux, des hôpitaux psychiatriques et des établissements de soins et de cure antituberculeux attendent depuis plusieurs années la publication de leur statut, qui est repoussée d'année en année. Les projets mis au point par le ministère des affaires sociales semblent être arrêtés au ministère des finances. Quant aux mesures tendant à la revalorisation de la carrière des médecins de la santé publique, elles sont actuellement en cours d'élaboration.

Votre commission déplore très vivement le retard apporté à la publication de ces textes et, de ce fait, la dégradation de leurs indices de carrière.

Elle souligne solennellement la gravité de cette situation qui risque de tarir définitivement le recrutement de ces médecins dont nous avons plus que jamais besoin.

La situation est identique pour le personnel de direction et les économistes des hôpitaux. Les textes prévus doivent, semble-t-il, être pris dans le cadre de la réforme hospitalière. Nous espérons que les délais ne se prolongeront pas, car les cadres hospitaliers représentent un élément fondamental de l'organisation et du fonctionnement de nos établissements.

Les difficultés de recrutement du corps de l'inspection sanitaire et sociale sont également dues, pour une large part, à la faiblesse des rémunérations et à la carrière médiocre qui est faite à leurs membres. Il y a aujourd'hui plus de 10 p. 100 de vacances dans l'ensemble du corps. Si leur situation n'est pas améliorée dans un avenir proche, ces vacances ne pourront que croître. Or la sous-administration sanitaire et sociale de notre pays est déjà trop prononcée pour que nous prenions le risque de l'aggraver.

L'effort accompli par l'Etat en faveur du personnel para-médical a été considérable au cours des cinq dernières années. Il a porté sur le point essentiel de la formation des infirmières, par un très fort accroissement à la fois du nombre des écoles et de leur capacité et des bourses accordées aux élèves. S'agit aujourd'hui de tenter d'endiguer la fuite de ces infirmières des hôpitaux publics vers le secteur privé.

Votre commission est persuadée que cet effort devrait porter essentiellement sur la réduction des horaires de travail hebdomadaires de ce personnel infirmier en dépit de la règle sacro-sainte des quarante-cinq heures de travail de la fonction publique.

L'avenir de notre santé publique repose donc à la fois sur l'existence et le bon fonctionnement de ce secteur fondamental qu'est l'équipement hospitalier et sur le personnel médical et administratif qui exécute cette politique. Mais il dépend aussi, et au plus haut point, du corps médical tout entier et de la protection sociale que la société assure aux individus.

Or nous constatons aujourd'hui une inquiétante régression du nombre des étudiants en médecine diplômés chaque année. Ce chiffre a diminué de 12 p. 100 depuis quatre ans. Nous ne pouvons qu'être préoccupés par ce phénomène qui traduit à la fois une diminution du nombre des étudiants en médecine sur l'ensemble des étudiants fréquentant l'enseignement supérieur et un pourcentage important d'échecs au cours des études. D'autre part, la sous-médicalisation de certaines de nos régions à dominante rurale est encore trop importante.

Je voudrais enfin exprimer très rapidement les craintes de notre commission sur les conséquences des récentes ordonnances sur la santé publique.

L'accroissement du ticket modérateur sur les consultations médicales risque de toucher plus durement les vieillards, les infirmes et les travailleurs disposant des plus faibles ressources. Ne serait-il pas particulièrement grave que ceux-ci hésitent désormais à aller consulter le médecin et tardent trop à se faire soigner ?

S'il est souhaitable de limiter une consommation médicale excessive, il serait, en revanche, très dangereux de provoquer une réduction des dépenses médicales indispensables pour la santé publique.

Votre commission des affaires culturelles, familiales et sociales émet donc certaines réserves sur des mesures touchant indistinctement les individus, quels que soient leurs revenus, et souhaite que les textes qui doivent compléter les ordonnances reconsidèrent ce problème.

Dans cet avis qu'elle émet sur les crédits de santé publique du ministère des affaires sociales, votre commission a voulu faire une analyse objective de la situation. Elle a voulu, en effet, montrer que, malgré les efforts incontestables réalisés depuis plusieurs années et, en particulier, depuis le début du IV^e Plan, le problème de la protection de la santé des individus est encore loin d'être résolu dans notre pays ; cela est la conséquence de l'absence d'une véritable politique de la santé en France depuis vingt à trente ans.

Aujourd'hui, nous devons prendre conscience de la nécessité d'accorder enfin la « priorité des priorités » à la santé publique.

Votre commission attend donc beaucoup des textes concernant le financement et l'organisation de l'hospitalisation publique dont M. le ministre des affaires sociales lui a annoncé le dépôt dans un avenir relativement proche.

Mais il s'agit là d'un problème de politique générale de la santé qui dépasse largement le cadre du budget.

Sur le plan budgétaire proprement dit, malgré certaines insuffisances, les crédits qui sont proposés à votre approbation représentent un effort dans de nombreux domaines.

La commission des affaires sociales considère ce projet de budget pour 1968 comme un budget de transition, en attendant la réforme prévue.

Sous cette réserve, elle a donné un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs à la santé publique du ministère des affaires sociales. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

— 3 —

NOMINATION DE TROIS REPRESENTANTS SUPPLEANTS A L'ASSEMBLEE CONSULTATIVE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Ratification des candidatures.

M. le président. A quinze heures cinq, j'ai fait connaître à l'Assemblée les candidatures présentées pour les trois postes de représentants suppléants de la France à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

Le délai d'une heure est expiré.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, je proclame MM. Escandé, Leccia et Schloesing, représentants suppléants de la France à l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe.

— 4 —

LOI DE FINANCES POUR 1968 (DEUXIEME PARTIE)

Reprise de la discussion d'un projet de loi.

M. le président. Nous reprenons la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1968 (n^o 426, 455).

AFFAIRES SOCIALES (Suite.)

M. le président. Nous poursuivons l'examen des crédits du ministère des affaires sociales.

La parole est à M. René Caille, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour le travail. (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. René Caille, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, voulant souligner ce qui différencie un système totalitaire d'un régime démocratique, certains ont prétendu que, dans le premier cas, les gouvernements font ce qu'ils veulent et interdisent au peuple d'exprimer ses sentiments et que, dans le second cas, les gouvernements font également ce qu'ils veulent mais permettent au peuple de donner son avis.

C'est en sachant que ces nuances, plus tendancieuses que fondamentales, ne nous concernent pas que je présenterai pour avis le rapport fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

La rédaction de ce rapport nous a permis d'abord de faire le point de la situation de l'emploi et de tous les secteurs concernés, ensuite de mettre en évidence les mesures arrêtées pour faire face à l'évolution des données enregistrées au cours de l'année écoulée et enfin de souligner les moyens matériels consentis, c'est-à-dire les possibilités financières inscrites au présent budget.

La situation de l'emploi, si l'on s'en tient à l'avis exprimé par les « laboratoires » de statistiques, n'est pas systématiquement mauvaise. En revanche, si l'on admet les critiques formulées par ceux qui n'ont aucune raison particulière de partager l'avis des premiers, cette situation est inquiétante.

Personnellement, j'estime que l'objectivité doit être une des qualités essentielles du travail fourni par un rapporteur, lequel n'étant pas insensible à des considérations d'ordre politique n'a finalement que plus de mérite à être objectif et réaliste.

Or la réalité fait apparaître pour ce dernier trimestre de 1967 un réel, un très réel, un sérieux, un très sérieux problème de l'emploi.

On ne peut procéder à l'analyse de cette situation sans rappeler avec insistance qu'elle est la conséquence inévitable d'un état de fait économique et il convient de répondre à ces trois questions : Pourquoi existe-t-il un problème de l'emploi ? Quelles en sont les conséquences ? Quels sont les moyens mis en œuvre pour y faire face ?

C'est dans l'exposé des motifs du projet de loi n^o 630, projet qui fut voté à l'unanimité par l'Assemblée nationale et par lequel fut créé le fonds national de l'emploi, que l'on trouve les éléments de réponse à la première question.

Cet exposé des motifs précisait, en 1963, que le but des auteurs était de « faciliter aux salariés la continuité de leur activité à travers les transformations qu'implique le développement économique et de leur éviter de perdre, pour des raisons qui leur étaient extérieures, un travail dont dépendait la subsistance de leur famille ».

Dans son premier paragraphe, le rapport présenté au Président de la République relatif aux ordonnances sur l'emploi, précise également que « l'évolution rapide des techniques, la concurrence des grandes nations industrielles impliquent des transformations qui ne doivent pas porter préjudice à ceux dont elles modifient les conditions d'existence ». Ainsi se trouve précisée dans des textes, qui n'ont finalement qu'une valeur théorique, ce que nous pouvons quotidiennement enregistrer dans nos circonscriptions respectives, à savoir que l'adaptation des outils que constituent les entreprises risque d'avoir, et effectivement, une conséquence directe sur la vie des travailleurs et de leur famille qui en sont, en règle générale, les premiers victimes.

Quelles sont les conséquences d'une telle situation ? Dans le rapport présenté au nom de la commission des affaires sociales, les chiffres cités sont surabondants. Je n'en soumettrai que quelques-uns à votre attention.

Le nombre des demandes d'emploi non satisfaites a été, en août 1966, de 148.300, données corrigées par les variations saisonnières car il faut considérer que dans l'appréciation de ces statistiques intervient toute une série de nuances qui finalement font apparaître la situation sous l'aspect d'une telle confusion que grand est le mérite de ceux qui s'y retrouvent. Au 1^{er} août 1967, les demandes d'emploi non satisfaites s'élevaient à 205.900 et à la fin du mois de septembre à 212.800.

Le nombre des chômeurs secourus était au 1^{er} août 1966 de 36.600, au 1^{er} août 1967 de 54.400 et à la fin du mois de septembre de 62.800.

Le recensement et les enquêtes biennales mettent en évidence un rapport entre le nombre des demandes d'emploi non satisfaites et le nombre des personnes déclarant rechercher un emploi, par application du coefficient 1,9 ce qui permet de fixer, au 1^{er} août 1967, à 320.000 le nombre des personnes recherchant un emploi, pour une population active de 20.290.000 dont 14.780.000 salariés.

L'accroissement du chômage met en évidence le fait que les hommes sont plus concernés que les femmes. Il est apparu, d'autre part, que le nombre des jeunes gens recherchant un emploi va croissant, ce qui est de nature à retenir notre attention, voire à susciter notre inquiétude. Ce problème posé par le chômage des jeunes a d'ailleurs été l'objet d'un très large débat au sein de notre commission.

En règle générale, on constate, du moins encore les statistiques nous invitent-elles à le constater, que sur 10.000 salariés, 137 sont demandeurs d'emploi, soit un pourcentage de 1,5, le seuil d'alerte évalué par le V^e Plan étant de 2,5 p. 100.

C'est un fait — personne ne peut le contester — que ce pourcentage est inférieur à celui qui est enregistré dans les grands pays industriels et que le problème de l'emploi n'est pas spécifique à la V^e République, ni à la France sur le plan international. La dépression économique, sur le plan des préoccupations du gouvernement que la France subissait en 1954, avait provoqué un accroissement du chômage et on avait enregistré en mars 1955 67.200 chômeurs secourus pour une population qui comprenait alors — c'est un détail important — un million de salariés de moins qu'aujourd'hui.

Les parallèles de comparaisons établis pour la situation de l'emploi sur le plan international permettent aussi de mettre en évidence qu'aux U. S. A., en Belgique, en Italie, en Angleterre, aux Pays-Bas, les taux de demandes d'emplois non satisfaites sont respectivement de 4, 2,1, 3,2, 2,3 et 1,6 p. 100 de la population active.

Quant aux pays socialistes, une récente enquête sur la situation économique des pays de l'Est confirme qu'ils n'échappent pas, eux non plus, et il s'en faut, aux lourdes conséquences que ne manque pas de leur poser l'adaptation de leurs centres de production.

Quels sont les moyens mis en œuvre ?

Sur ce chapitre, personne ne peut honnêtement contester que les quatre ordonnances de juillet 1967 que j'examinerai très sommairement sont positives.

La première crée l'agence nationale pour l'emploi.

Si l'on considère l'ensemble des interventions d'un grand nombre de nos collègues au cours de la dernière législature, il peut être noté que la demande de création d'une telle agence répondait au vœu exprimé par beaucoup de députés qui, analysant les conditions dans lesquelles les services extérieurs du ministère du travail fonctionnent, estimaient que cet outil n'était pas adapté, que les moyens nécessaires pour faire face à la situation étaient dérisoires. On peut donc, dans une certaine mesure, se réjouir que la concrétisation de cette décision aille dans le sens de la dotation du ministère du travail de l'époque des outils nécessaires et des moyens d'intervention indispensables.

En faisant bénéficier les travailleurs non encore privés d'emploi d'une formation préparatoire à une reconversion, la seconde ordonnance complète efficacement la loi relative au fonds national de l'emploi.

La troisième ordonnance, sans doute la plus importante, augmente les garanties de ressources aux travailleurs involontairement privés d'emploi dans des conditions très importantes puisqu'elle multiplie par deux le nombre des bénéficiaires tout en réduisant à une seule les quatre catégories de chômeurs existant jusqu'à ce jour et dont la distinction était fondée sur le fait qu'ils appartenaient ou non à une commune dans les limites de laquelle existait un fonds de chômage, ou bien appartenaient ou non à une profession qui était l'objet de la part du conseil national du patronat français d'une attention officiellement répertoriée. On peut aussi préciser que le taux de l'aide publique et celui de l'assurance ont été considérablement augmentés.

La quatrième ordonnance, elle, améliore les garanties offertes aux travailleurs en cas de licenciement, en instituant une indemnité minimum applicable à tous les salariés sans distinction — ce qui n'était pas le cas jusqu'à ce jour — et en augmentant l'importance du délai-congé accordé au travailleur comptant deux années de présence.

Mais, à propos de cette ordonnance et ayant en mémoire la réflexion d'un ancien élève de l'école nationale d'administration qui me disait que les mots sont comme certains légumes et qu'il est nécessaire de bien savoir les choisir et de bien savoir les peser, j'ai l'impression, monsieur le secrétaire d'Etat,

que le rédacteur de cette ordonnance a peut-être bien choisi, mais qu'il a mal pesé ses mots. Je serais donc heureux que vous m'apportiez quelques précisions sur les articles 2 et 4 de cette ordonnance.

En effet, il est dit à l'article 2 que l'indemnité minimum de licenciement est due à tout travailleur licencié, alors qu'il compte deux ans d'ancienneté ininterrompue au service du même employeur.

Le texte précise : « Les circonstances qui entraînent légalement la suspension du contrat de travail ne sont pas regardées comme interrompant l'ancienneté du salarié pour l'application du présent article. »

Que signifie ce mot « légalement » ?

En effet, il peut faire l'objet de plusieurs interprétations et il traduit une ambiguïté sur les dimensions de laquelle j'attire votre attention. En tout cas, il a fait l'objet des préoccupations de certains syndicalistes qui ont le souci d'analyser par prospective les réactions possibles des juristes dont on sait que l'art consiste à choisir et à peser les mots, par vocation et peut-être même par déformation professionnelle.

J'aimerais donc que vous précisiez ce qui peut être entendu par « légalement », car la maladie ou l'accident du travail, par exemple, ne sont pas des cas légaux de suspension du contrat de travail. S'il en est ainsi, presque aucun salarié ne parviendra jamais à remplir cette condition de deux ans d'ancienneté ininterrompue.

L'article 4 de l'ordonnance comporte aussi, à mon sens, une relative imprécision. En effet, il permet à l'employeur, lorsqu'il licencie un salarié comptant plus de deux ans d'ancienneté, soit de lui accorder un délai-congé de deux mois, soit de lui accorder un délai-congé d'un mois accompagné d'une indemnité spéciale.

Le texte précise : « Le montant de cette indemnité s'ajoute à celui de l'indemnité de licenciement prévue à l'article 2 ci-dessus et, le cas échéant, à l'indemnité de licenciement applicable en vertu d'une convention collective de travail, d'un accord collectif d'établissement, d'un règlement de travail, du contrat de travail ou des usages. »

Que signifient les mots « le cas échéant » ? La porte est ouverte à toutes les interprétations, à toutes les formes de traduction.

Si l'imprécision peut être précisée techniquement, les mots « le cas échéant » constituent sans doute le moyen d'expression le plus évident. Doit-on comprendre que le salarié licencié bénéficiera de l'addition du préavis d'un mois, de l'indemnité spéciale, de l'indemnité légale minimum de licenciement et de l'indemnité de licenciement résultant d'une convention ou des usages, ou doit-on comprendre qu'il aura droit au délai-congé d'un mois, plus l'indemnité spéciale, plus, soit l'indemnité minimum légale soit, lorsqu'il y en a une, l'indemnité conventionnelle ?

Sur ces deux points, monsieur le ministre, je souhaiterais entendre vos précisions et que vous m'indiquiez également quelle attitude prendra éventuellement le Gouvernement dans le cas où les difficultés que je viens de signaler seraient portées devant les tribunaux.

Dans l'ensemble, ces ordonnances sont positives, tout comme l'est la création d'un secrétariat d'Etat chargé des problèmes de l'emploi, tout comme l'est la série de recommandations faites par le Premier ministre aux organisations syndicales qui, dans l'actualité du problème qui nous préoccupe, semblent leur donner un écho favorable, tout comme le sont les mesures prises en faveur des salariés licenciés des bases alliées dont les deux tiers sont actuellement reclassés.

Mais ces ordonnances ne sont certainement pas suffisantes et les débats auxquels les membres de notre commission ont participé ont mis en évidence tous les problèmes qui restent posés et sur lesquels nous entendons vous entretenir.

Dans l'ensemble, en insistant sur le fait que le budget qui nous préoccupe enregistre cette année une augmentation de plus de 40 p. 100 par rapport à celui de l'année précédente, notre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits des services du travail et de la main-d'œuvre inscrits au budget des affaires sociales pour 1968.

Avant de terminer, et bien que j'aie toujours été un peu réservé, et pour cause, dans ce genre de manifestation, je voudrais d'abord, monsieur le ministre des affaires sociales, vous remercier de l'attention dont vous avez bien voulu faire bénéficier notre commission dans l'ensemble des travaux préparatoires à ce rapport.

Je voudrais ensuite rendre hommage aux premiers efforts que vous avez fournis sincèrement, monsieur le secrétaire d'Etat, à la tête d'une équipe active et dynamique.

Je voudrais enfin émettre le vœu que notre volonté de participation non moins active, non moins dynamique et non moins sincère ne vous échappe pas ! (Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. Ribadeau Dumas, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour la sécurité sociale. (Applaudissements sur les bancs de l'Union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. Roger Ribadeau Dumas, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, votre commission des affaires culturelles, familiales et sociales a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère des affaires sociales, pour la sécurité sociale.

A vrai dire, le budget pour 1968 marque certaines différences avec celui qui l'a précédé, contrairement au budget pour 1967.

Pour 1968, en effet, les crédits sont supérieurs d'environ 700 millions de francs à ceux de 1967. Mon rapport écrit en donne le détail. C'est pourquoi, mor propos, aujourd'hui, monsieur le ministre, est plutôt de vous informer des quelques réflexions de la commission des affaires culturelles sur le très important thème de la sécurité sociale.

Elles ont porté sur deux points : d'abord, dans quelle mesure l'aménagement des prestations était-il possible ? Ensuite, serait-il possible de réformer le financement de la sécurité sociale ?

L'aménagement des prestations conduit à deux questions : dans quelle mesure était-il possible ? Dans quelle mesure était-il souhaitable ?

Possible, l'aménagement l'était, évidemment ! Vous avez prouvé le mouvement en marchant puisque vous avez effectivement aménagé certaines prestations de la sécurité sociale. En fait, un tel aménagement sera toujours possible et même facile, pour des régimes dont le Gouvernement est le maître absolu, comme le régime de la vieillesse ou le régime des allocations familiales.

Le calcul de ce qui est dû aux vieux travailleurs salariés qui ont cotisé est possible. Quant aux allocataires, ce sont le Gouvernement et l'Assemblée qui fixent, d'un commun accord, les sommes qui leur sont allouées annuellement.

Il en est de même pour les allocations familiales : l'Assemblée et le Gouvernement fixent d'un commun accord les sommes versées aux familles pour les aider à supporter les charges de l'éducation de leurs enfants.

Il en va autrement pour l'assurance maladie : là, ce n'est pas le Gouvernement qui est l'ordonnateur des dépenses ; ce sont les médecins. C'est pourquoi on est obligé, lorsque l'on veut modifier les prestations de la sécurité sociale, de procéder plutôt par incitations : on réduit d'un certain pourcentage les sommes remboursées aux malades et l'on exige que les tiers payants ne remboursent pas l'intégralité de la dépense.

Cela nous conduit à nous poser la seconde question : ces aménagements des prestations sont-ils souhaitables ?

Certes, monsieur le ministre, personne ne le contestera dans la mesure où ils suppriment des abus. Personne ne contestera non plus qu'il serait souhaitable d'apporter des aménagements importants et utiles au régime de l'hospitalisation, dont nous n'ignorons pas l'imperfection.

Il n'en reste pas moins que toute modification des prestations peut avoir des répercussions — difficilement contrôlables — sur la santé de la nation. Il convient donc de procéder avec la plus grande prudence, en évitant dans toute la mesure du possible que la recherche d'économies n'entraîne des dégâts très importants sur le plan de la santé publique.

Peu souhaitables, ces aménagements sont cependant nécessaires en raison de la situation économique et de l'approche de l'échéance du 1^{er} juillet 1968, c'est-à-dire de l'entrée en vigueur complète du Marché commun.

En effet, à cette date, les entreprises françaises affronteront la concurrence de celles de nos cinq partenaires et il est indispensable que les charges sociales qu'elles supporteront ne dépassent pas celles des entreprises des cinq autres pays. Dans cette mesure, si peu souhaitables fussent-ils sur le plan social, certains aménagements auxquels vous avez été amené à consentir étaient au moins momentanément nécessaires.

Je dis « momentanément » parce que je vais étudier maintenant le second problème que pose la sécurité sociale, celui du financement. Et il conduit naturellement à la question de l'assiette des cotisations.

Chacun le sait, en France, celles-ci sont assises sur les salaires et, qu'il s'agisse de la part ouvrière ou de la part patronale, elles constituent toujours en définitive une charge pour nos entreprises.

Un peu d'imagination nous permettrait de trouver d'autres sources de financement que celui lié aux salaires. Vous-même, monsieur le ministre, avez choisi une voie différente puisque, pour la première fois depuis l'institution du régime de sécurité sociale, vous avez financé une partie de ses dépenses par une surprime d'assurance exigée des propriétaires de véhicules automobiles, juste tribut rendu aux victimes des accidents qu'ils causent.

En fait si, en France, tout est subordonné aux salaires, il n'en est pas toujours de même à l'étranger où, bien souvent, les charges sociales sont budgétisées.

Ce qui me conduit à la seconde réflexion de la commission des affaires sociales : dans quelle mesure le financement de la sécurité sociale doit-il se référer aux notions de l'assurance et de la solidarité ?

A l'origine, la sécurité sociale a toujours été présentée comme une affaire de solidarité entre les membres de la nation française. Et puis peu à peu, au fil des années, c'est la notion de l'assurance qui a triomphé. Et comme dans tout système d'assurance, ceux qui payaient des primes ont voulu, en contrepartie, toucher les prestations auxquels ils pensaient avoir droit. Incontestablement, ils justifiaient eux-mêmes, de cette manière, les abus auxquels ils pouvaient se livrer.

En fait, vous avez essayé vous-même, mais hélas ! bien partiellement, de revenir à la solidarité, par les récentes ordonnances.

En effet vous avez bien créé une solidarité, mais entre les seuls salariés. Or il n'est pas douteux que si les salariés les plus riches doivent payer pour les plus pauvres, les cadres salariés de la nation peuvent très bien arguer que s'il doit exister une solidarité entre riches et pauvres, elle ne doit pas se limiter aux seuls salariés : tous les riches de la nation doivent cotiser pour aider les plus pauvres à faire face aux risques de maladie.

M. Alfred Westphal. Très bien !

M. Roger Ribadeau Dumas, rapporteur pour avis. C'est pourquoi je crois à la nécessité absolue, dans une avenir prochain, de budgétiser une partie importante des dépenses de la sécurité sociale.

Là aussi, monsieur le ministre, vous vous êtes lancé dans cette voie, puisque vous avez fait reprendre par le budget général une partie de ce qui a été convenu d'appeler les charges indues. C'est une première étape ; souhaitons qu'elle soit suivie, et rapidement, par d'autres.

En fait, les ordonnances et le budget de cette année ne résolvent pas définitivement — et de loin — tous les problèmes posés par la sécurité sociale.

Vous avez à régler, et si possible très prochainement, celui de l'hospitalisation.

Je crois savoir que vous avez préparé un texte mais que le Gouvernement a eu le scrupule de penser que l'hospitalisation touchait un peu trop aux prérogatives des municipalités pour que ce problème pût être réglé par voie d'ordonnances. Vous avez donc voulu qu'un important débat s'instaure sur la réforme du régime de l'hospitalisation en France.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales souhaite vivement que ce débat soit élargi à tous les problèmes que pose la sécurité sociale — qui, bien entendu, ne seront pas épuisés en une seule fois — et, en particulier à ceux de son financement.

Exiger un effort de solidarité des uns et non de tous a créé une injustice. Il est indispensable d'y réfléchir et que le Parlement soit de nouveau saisi de cette question.

Ce sera l'un des thèmes du grand débat sur la sécurité sociale, promis à diverses reprises mais qui n'a pu encore avoir lieu, et qui s'ouvrira, je le souhaite, le plus vite possible. (Applaudissements sur les bancs de l'Union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. le président. La parole est à M. le ministre des affaires sociales. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

M. Jean-Marie Jeanneney, ministre des affaires sociales. Monsieur le président, mesdames, messieurs, le fascicule budgétaire relatif aux affaires sociales présenté l'an dernier était à peu près incompréhensible, car il avait dû supprimer des crédits et créer des crédits pour opérer la fusion du ministère du travail et du ministère de la santé publique et de la population.

Il n'en est pas de même cette année. Le fascicule budgétaire du ministère des affaires sociales qui est soumis à vos délibérations décrit, dans un ordre logique et simple, l'ensemble des crédits de paiement et des crédits d'engagement.

Il n'en résulte pas pour autant qu'il donne une vue financière complète des dépenses sociales faites en France et financées par des contributions obligatoires. J'emploie volontairement cette expression générale qui couvre à la fois, vous le devinez, les impôts et les cotisations de sécurité sociale de toute sorte.

En effet, d'une part, un grand nombre de dépenses sociales sont très naturellement inscrites au budget d'autres ministères et, d'autre part, les plus importantes échappent au budget de l'Etat : ce sont celles des divers régimes et notamment du régime général de sécurité sociale.

Qu'il me suffise de rappeler que le total des dépenses du régime général de sécurité sociale atteint la moitié des dépenses totales du budget de l'Etat proprement dit. C'est dire que les sommes que les contribuables et les cotisants obligatoires consacrent en France à une politique sociale sont sans commune mesure avec les crédits inscrits au budget des affaires sociales, qui pourraient paraître relativement minimes quand on consi-

dère leur pourcentage dans le seul budget de l'Etat. Encore que, je tiens à le marquer, ce pourcentage augmente d'année en année: il sera supérieur en 1968 à ce qu'il est en 1967.

Qu'est-ce donc que les affaires sociales ?

Si l'on veut tenter de résumer ce que l'expression recouvre, on peut dire: d'une part les conditions de travail, d'autre part les possibilités de consommation confrontées aux besoins véritables.

Les conditions de travail relèvent principalement de la législation du travail et des conventions collectives.

Nous nous sommes efforcés, dans le cadre des pouvoirs qui nous avaient été délégués, d'améliorer quelque peu la législation des conditions de travail et aussi de faciliter, là où cela paraissait souhaitable et possible, l'extension des conventions collectives. Mais nous souhaitons que le progrès des conditions de travail résulte surtout d'accords passés entre syndicats patronaux et syndicats ouvriers. Nous attendons cette amélioration principalement de conversations entre ces organisations, que le Gouvernement s'efforce de susciter.

Quant aux possibilités de consommation — en donnant à ce mot le sens le plus large et le plus noble — l'action du Gouvernement a tendu à améliorer les possibilités de consommation, d'une part, des chômeurs capables et désireux de travailler et, d'autre part, d'autres catégories sociales.

Je laisserai à M. le secrétaire d'Etat chargé de l'emploi le soin de traiter spécialement tout à l'heure devant vous des mesures prises en faveur des demandeurs d'emploi.

Je m'arrêterai, pour ma part, sur les dépenses de caractère proprement social.

Dans l'ensemble, les crédits affectés en 1968 au ministère des affaires sociales seront en augmentation d'un peu plus de 20 p. 100 par rapport à ceux de 1967.

Comme vos rapporteurs l'ont d'ailleurs indiqué, une telle augmentation touche à la fois les crédits de fonctionnement et les crédits d'équipement, ces derniers progressant de 21 p. 100.

A cette augmentation de crédits correspond une augmentation des effectifs de personnel encore insuffisante, certes, mais néanmoins substantielle, pour faire face aux besoins qui ont été fort légitimement signalés à cette tribune: plus de 1.800 emplois sont créés au budget cette année. Un effort de cette importance ne peut être ni méconnu ni sous-estimé.

Où avons-nous fait porter l'effort principal? D'un côté, sur l'organisation du marché du travail, d'un autre côté, sur certaines administrations sanitaires. Des créations d'emploi ont été prévues pour améliorer le fonctionnement de la protection maternelle et infantile et le service de santé scolaire. Enfin, nous avons voulu commencer à doter en fonctionnaires ce grand désert administratif que constituait longtemps la banlieue parisienne. La création des nouveaux départements — dont les services, comme vous le savez, doivent effectivement commencer à fonctionner à partir du 1^{er} janvier prochain — en a fourni l'occasion.

Il est des crédits dont l'insuffisance a été signalée par vos rapporteurs: je veux parler des crédits d'engagement concernant les équipements sociaux et sanitaires.

Les rapporteurs ont signalé que le total des crédits d'engagement pour l'année 1968 représentait 20 p. 100 des crédits d'engagement prévus au V^e Plan. Ce pourcentage est en lui-même parfaitement satisfaisant, puisqu'il représente le cinquième des crédits d'engagement prévus au Plan et que nous sommes, en 1968, dans l'année médiane. Les années précédentes devaient logiquement avoir un pourcentage quelque peu inférieur, alors que les années qui suivent devront avoir un pourcentage quelque peu supérieur, compte tenu de la croissance normale au cours de la réalisation du Plan.

Si donc ces crédits d'engagement ont pu et peuvent paraître insuffisants, ce n'est pas par référence au Plan — votre rapporteur l'a d'ailleurs fort bien indiqué — mais parce que, derrière ces chiffres, se profilent certaines inquiétudes quant aux possibilités de financement de la part non subventionnée par l'Etat.

J'y reviendrai tout à l'heure à propos de la politique hospitalière.

Mais je voudrais marquer dès maintenant que l'augmentation des dépenses de constructions hospitalières subventionnées par l'Etat en 1968 — c'est-à-dire l'augmentation des crédits de paiement — dépasse 20 p. 100. Si l'on compare le montant des crédits de paiement de l'année 1966, en matière hospitalière et sanitaire, avec les crédits de paiement pour 1968, on voit qu'ils ont été de 200 millions de francs en 1966 et seront de 449 millions de francs en 1968. Les crédits de paiement ont donc beaucoup plus que doublé.

C'est dire que l'ensemble des travaux accomplis et payés en 1968 sera plus que doublé par rapport à celui de 1966.

Je voudrais maintenant aborder devant l'Assemblée un sujet qui n'est pas principalement d'ordre budgétaire, encore qu'il ait

des répercussions budgétaires nombreuses et évidentes, mais que très naturellement l'un de vos rapporteurs a traité ici et fort brillamment: le problème de la sécurité sociale.

Les répercussions budgétaires des réformes accomplies par les ordonnances du mois d'août dernier sont très nombreuses; elles se trouvent retracées en des endroits très divers du budget. Ces conséquences se traduisent tantôt par des augmentations de crédits considérables sur certains chapitres, tantôt par des suppressions de crédits non négligeables sur d'autres chapitres.

Au total, et pour simplifier, on peut dire que les augmentations de crédits inscrites au budget et résultant des réformes accomplies par les ordonnances sur la sécurité sociale s'élèvent à 925 millions de francs, mais que, d'autre part, les réductions de crédits s'élèvent à 225 millions de francs, si bien que ce sont 700 millions de francs net, que, dès 1968, le budget de l'Etat apporte en sus au financement du régime général de la sécurité sociale. Je dis dès 1968, car M. le Premier ministre, à cette tribune même, a laissé entendre à l'Assemblée nationale qu'un effort supplémentaire pourrait être accompli par le budget en 1969.

Voilà, très schématiquement résumé, quel est l'impact budgétaire des réformes accomplies en matière de sécurité sociale. Mais l'Assemblée m'en voudrait certainement si je me limitais à cela.

C'est pourquoi je tiens à dire rapidement en quoi ont consisté les réformes accomplies par les récentes ordonnances en matière de sécurité sociale et indiquer, chemin faisant, quelle en est, aux yeux du Gouvernement, la justification.

La justification, elle est d'abord dans le déficit actuel de la sécurité sociale, dont vous savez qu'il n'a pu être couvert en 1967 que par une contribution du Trésor s'élevant à 3 milliards de francs.

En vérité, les difficultés financières de la sécurité sociale ne sont pas chose nouvelle, mais elles ont été longtemps masquées par divers facteurs.

D'abord, et pendant longtemps, par des augmentations successives de cotisations. On oublie trop qu'entre 1945 et 1966 le total des cotisations de la sécurité sociale a augmenté de six points et demi par augmentations successives tantôt d'un point, tantôt d'un demi-point. Les deux plus récentes datent de 1961 avec une augmentation d'un point et du mois d'août 1966 avec une augmentation de 0,75 p. 100 de la cotisation patronale.

Cette augmentation des cotisations est une solution à certains égards nécessaire, mais dont chacun sait qu'elle n'est pas sans inconvénient non seulement pour l'ensemble de l'économie et pour les entreprises, mais aussi pour les travailleurs, même si l'augmentation ne concerne que la cotisation patronale. Dans la situation économique ouverte sur les pays étrangers qui est celle de la France, les charges salariales totales tendent à s'égaliser entre pays voisins, si bien que toute augmentation de ce qu'on est convenu d'appeler le salaire indirect — qu'elle se réalise sous forme d'une augmentation des cotisations patronales ou d'une augmentation des cotisations ouvrières — tend à brève échéance à amputer d'autant le salaire direct.

Je tiens à dire ici très fermement que lorsque le Gouvernement s'efforce par les mesures qu'il prend de mettre en place une structure de la sécurité sociale propre à limiter les dépenses inutiles ou peu utiles, c'est dans une large mesure la défense du salaire direct des travailleurs qu'il entend.

M. Gilbert Millet. Les travailleurs vous disent merci!

M. le ministre des affaires sociales. Le déficit avait donc été comblé par des augmentations de cotisations.

Il l'a été aussi pendant d'assez nombreuses années par l'inflation: les charges de la sécurité sociale augmentaient avec un certain retard par rapport à l'augmentation même des salaires.

Il a été, ensuite, masqué par un raccourcissement des circuits de trésorerie.

Il a été enfin couvert — je l'ai déjà dit et chacun le sait — par des avances du Trésor.

Nous étions arrivés au point où des réformes profondes apparaissaient inéluctables. Nul ne pouvait le nier; mais la question se posait évidemment de savoir ce qu'il convenait de faire.

Le Gouvernement a donc décidé, d'une part, d'accroître les ressources du régime général par une augmentation des cotisations, mais pour la première fois en faisant appel à la solidarité des bénéficiaires de hauts salaires ou traitements — je rejoins ce qu'a dit M. Ribadeau Dumas sur ce point — d'autre part, de recourir à une contribution du budget, c'est-à-dire aux contribuables, pour le financement du régime général de la sécurité sociale — il s'agit de 700 millions de francs dont j'ai parlé.

Augmentation des ressources anciennes, mais aussi création d'une ressource nouvelle, originale, qui est la cotisation particulière sur les assurances automobiles.

Dans l'immédiat, nous avons réduit légèrement le montant des prestations en augmentant le taux du ticket modérateur pour les seuls actes médicaux, les taux en matière de pharmacie ou d'hospitalisation demeurant inchangés.

Si l'on voulait que l'équilibre ainsi réalisé pour 1968 le demeurât au cours des années suivantes, il apparaissait que certaines réformes de structures devaient être accomplies.

Ces réformes ont tendu principalement à une plus grande clarification des comptes. La solidarité dont je parlais tout-à-l'heure implique que ceux qui cotisent plus qu'ils ne reçoivent sachent au moins à qui bénéficient leurs cotisations.

Plus de clarté dans les comptes : cela se trouve réalisé par une distinction stricte des cotisations selon leur affectation. Cette distinction se traduit sur le plan institutionnel par la création de trois caisses nationales, nettement séparées, chargées l'une de gérer les ressources destinées aux familles, l'autre les ressources destinées aux vieillards et la troisième les ressources destinées aux malades et aux accidentés du travail.

A cette séparation des cotisations et des caisses selon les risques s'ajoutent des réformes moins apparentes, moins spectaculaires, mais qui auront, je crois, une grande importance. Elles consistent à donner à ces caisses nationales une responsabilité bien définie, autrement dit une autorité sur les caisses régionales ou locales ou sur les services régionaux.

Enfin, nous avons voulu que ces caisses ainsi chargées de responsabilités nouvelles soient gérées par des conseils d'administration d'un type nouveau, fondés sur le paritarisme comme est fondée sur le paritarisme l'administration d'un grand nombre d'institutions créées depuis 1945 par des conventions collectives. On sait que les membres des conseils d'administration de la sécurité sociale sont désormais désignés par les organisations syndicales de salariés ou d'employeurs les plus représentatives. Nous marquons ainsi l'influence et la responsabilité que nous reconnaissons aux organisations syndicales.

Un député de la fédération de la gauche démocrate et socialiste. Et au patronat !

M. le ministre des affaires sociales. Les pouvoirs que l'Assemblée avait donnés au Gouvernement lui auraient permis de traiter aussi par ordonnances le régime des pensions de vieillesse et le régime de l'hospitalisation publique. Mais le Gouvernement n'a pas usé de cette faculté et je voudrais dire ici pourquoi.

S'agissant du régime général des pensions et des retraites, le Gouvernement a estimé qu'il ne concernait pas seulement, comme le régime de l'assurance maladie ou le régime des allocations familiales, les droits des Français de « l'instant », c'est-à-dire des Français de 1967, de 1968 et de 1969, mais qu'il concernait aussi les droits dont jouiront les Français pendant les trente ou quarante prochaines années.

Il a donc voulu que, si une réforme aussi importante et de portée aussi lointaine doit être accomplie, elle le soit par la voie législative normale.

D'autre part, en ce qui concerne l'hospitalisation publique, le Gouvernement a été très conscient du fait que toute réforme en cette matière, compte tenu du statut de nos hôpitaux publics, concernait les collectivités locales, départements et, surtout, communes. C'est pourquoi il a estimé que, si des réformes devaient aussi intervenir dans ce domaine — et il est convaincu que de telles réformes sont indispensables — c'était également par la voie législative normale qu'elles devaient être accomplies.

Le Gouvernement déposera donc, soit au terme de cette session, soit au début de la prochaine session, un projet de loi relatif à l'organisation hospitalière et sanitaire. Je crois que ce texte répondra à bon nombre de préoccupations qui ont été manifestées aujourd'hui par vos rapporteurs et, en d'autres circonstances, par d'autres membres de l'Assemblée nationale.

Telles sont, mesdames, messieurs, les indications que je tenais à fournir à l'Assemblée nationale au sujet du budget du ministère des affaires sociales. Si je n'ai abordé que peu de détails, c'est parce que les cinq rapports qui viennent d'être présentés à cette tribune ont clairement indiqué à l'Assemblée quelles modifications comporte le budget qui lui est soumis, quels sont ses mérites et ses insuffisances.

Bien entendu, je me réserve de répondre, au terme de ce débat, aux observations qui auront été formulées. (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat aux affaires sociales, chargé des problèmes de l'emploi. (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

M. Jacques Chirac, secrétaire d'Etat aux affaires sociales, chargé des problèmes de l'emploi. Mesdames, messieurs, compte tenu d'une certaine nouveauté dans les mesures prises par voie d'ordonnances et financièrement traduites dans le projet de budget qui vous est soumis, et en dépit de la qualité des rapports qui ont été présentés, notamment par MM. Boisdé et Caille, je voudrais entrer davantage dans le détail et vous dire quels ont été, dans ces mesures et dans ces décisions, les volontés et les objectifs du Gouvernement.

En 1967, les crédits de fonctionnement accordés au ministère des affaires sociales, au titre de l'emploi, se sont élevés à 503 millions de francs. Ce montant s'applique aux moyens en personnel et en matériel des services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre. Il s'applique également et principalement aux interventions dont les têtes de chapitre sont constituées par le fonds national de l'emploi, le fonds national de chômage, la formation professionnelle des adultes et le reclassement des travailleurs handicapés.

Pour 1968, les crédits correspondants atteignent, dans le projet de budget, 776 millions de francs, soit un supplément de 273 millions de francs, correspondant à un taux de majoration de 54 p. 100, alors que dans l'ensemble du budget de l'Etat, comme l'a indiqué M. le rapporteur général, les dépenses ordinaires civiles progressent de 10,10 p. 100, soit cinq fois moins.

Cette augmentation substantielle des crédits indique clairement la volonté du Gouvernement de pratiquer une politique active de l'emploi et de mettre rapidement en place l'« infrastructure de l'adaptation » indispensable à une société industrielle en pleine évolution, infrastructure que M. Ortoli a recommandée dans le rapport qu'il a remis au début de l'année à M. le Premier ministre et que celui-ci a voulu retenir et traduire dans les faits, d'une part en créant un secrétariat d'Etat auprès du ministre des affaires sociales, d'autre part en arrêtant les ordonnances du 13 juillet dernier relatives à l'emploi, enfin, en adressant, le 3 août suivant, des recommandations aux organisations professionnelles et syndicales.

Comme vous le savez, le Gouvernement a entrepris une série d'actions convergentes en matière d'emploi. Ce sont, pour l'essentiel, la réforme et la revalorisation du revenu de remplacement en cas de chômage complet, la création d'une agence nationale pour l'emploi, l'amélioration des garanties sociales en faveur des travailleurs touchés par des licenciements, l'extension des interventions du fonds national de l'emploi, l'accroissement important des effectifs des personnels des services de l'emploi, la mise en place des moyens nécessaires à l'amélioration des connaissances statistiques et prospectives du marché de l'emploi, enfin une incitation à une politique plus concertée dans le domaine de l'emploi.

Cet ensemble de décisions se traduit par l'inscription, au budget pour 1968, d'un crédit de 211 millions de francs au titre des mesures nouvelles : 207.700.000 francs au budget du ministère des affaires sociales et 3.300.000 francs à celui des services financiers, au titre de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Sur les 211 millions de francs de l'« enveloppe » financière, 151 millions de francs sont consacrés à la réforme des allocations de chômage, 28 millions au fonds national de l'emploi, 28 millions au renforcement des services extérieurs et à la création d'une agence nationale pour l'emploi, enfin 4 millions de francs à l'amélioration de notre appareil statistique.

Le renforcement des services du travail et de l'emploi entraînera en 1968 — je le signale car cela répond à un vœu émis dans cette enceinte — la création de 723 emplois nouveaux, la transformation et la revalorisation de 500 emplois. Au total seront ainsi mis à la disposition des services 1.223 emplois créés ou transformés et adaptés aux besoins. Il en résultera sans nul doute une efficacité plus grande et bien nécessaire des services de l'emploi.

A s'en tenir aux seules créations d'emplois, l'accroissement des effectifs, de 1967 à 1968, sera supérieur à 12 p. 100. Je crois que cet effort est sans précédent.

Les dépenses en capital comprennent essentiellement, en sus des crédits de modernisation des services extérieurs, les subventions d'investissement consenties aux institutions chargées de la formation professionnelle des adultes.

Le montant des subventions inscrites dans le projet de loi de finances est très exactement, je le rappelle, celui qui a été programmé, pour la période triennale 1967-1969, par la loi d'orientation du 3 décembre 1966 relative à la formation professionnelle. Autrement dit, pour 1968, 130 millions de francs d'autorisations de programme sont assorties de 90 millions de francs de crédits de paiement, contre respectivement 120 millions et 85 millions de francs pour 1967.

Il me paraît inutile d'insister sur le progrès décisif qui, à bien des égards, résultera de cette loi. Ce texte a, pour la première fois, permis la concertation des actions des divers ministères concernés par la formation professionnelle. Elle a programmé également les dépenses d'investissement et assuré leur progression régulière. Du même coup, elle a entraîné un ajustement quasi-automatique des dépenses de fonctionnement.

Après avoir ainsi présenté dans ses grandes lignes le budget de l'emploi pour 1968, j'abandonnerai les points qui restent à examiner, à savoir le contenu des ordonnances de juillet dernier et les recommandations adressées par M. le Premier ministre aux organisations professionnelles et syndicales.

Le passage à une société industrielle dynamique largement ouverte sur l'extérieur constitue à la fois une grande mutation et, certainement, la grande chance de notre pays. Ce passage soulève évidemment des problèmes délicats d'adaptation et, au premier chef, des problèmes humains.

Une politique active de l'emploi, qui s'articule étroitement à la politique économique et à l'aménagement du territoire, tend à faciliter les transformations et les adaptations indispensables à notre économie et à notre outil de production, en procurant une aide à ceux dont ces phénomènes modifient les conditions d'existence.

Les ordonnances du 13 juillet sont précédées d'un exposé des motifs qui a été publié au *Journal officiel* et qui procède à l'analyse des textes. Au surplus, dans son intervention du 10 octobre dernier, lors du débat sur la motion de censure, M. le Premier ministre a situé dans le contexte social de sa politique économique le contenu des quatre ordonnances sur l'emploi.

J'aurai tout à l'heure l'occasion d'affirmer que la volonté du Gouvernement est de favoriser une politique permanente de concertation de ceux que l'on désigne sous le nom de « partenaires sociaux », c'est-à-dire les employeurs et les travailleurs. Afin de ne pas être en contradiction avec cette attitude, l'Etat a introduit le principe du dialogue constructif dans ses rapports avec les organisations professionnelles et syndicales, notamment à l'occasion de l'élaboration des ordonnances. C'est pourquoi, préalablement à leur transmission au conseil des ministres et à leur publication, ces textes ont donné lieu à de très larges échanges de vues avec l'ensemble des dites organisations.

Examinons maintenant les principales mesures qui ont été ainsi prévues.

Il s'agit d'abord — vous le savez, puisque cette première mesure a été analysée par les rapporteurs — de l'amélioration, grâce à la généralisation de l'allocation publique d'assistance, des garanties de ressources aux travailleurs momentanément privés de leur emploi. Cette mesure a pour corollaire la suppression des fonds communaux de chômage et, de ce fait, un allègement des charges sociales qui pèsent sur les budgets des communes. Cette suppression et cet allègement, conformes à un vœu qui a été maintes fois exprimé dans cette enceinte, ne sont pas négligeables, loin de là, puisque, pour la seule année prochaine, ils porteront sur plus de 10 millions de francs.

L'application de l'ordonnance a eu pour conséquences la revalorisation de l'allocation d'aide publique, la suppression des conditions imposées aux travailleurs privés d'emploi quant à leurs ressources pendant les trois premiers mois du chômage ; l'extension du régime paritaire de l'assurance chômage à tous les salariés, à l'exception, momentanément, des salariés des exploitations agricoles et des gens de maison, et cela pour des raisons purement techniques ; enfin, l'institution d'un régime dit de « guichet unique », qui permettra aux associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce — les Assedic — de servir l'ensemble de la prestation d'assurance et de la prestation publique auxquelles ont droit les travailleurs dépourvus d'emploi, ce qui épargnera à ceux-ci des démarches inutiles.

Je tiens à préciser que, contrairement à un procès d'intention qui a été fait au Gouvernement il y a quelques mois, cette réforme ne porte aucune atteinte à l'autonomie ou à l'indépendance de l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce — U. N. E. D. I. C. — principes auxquels le Gouvernement reste profondément attaché. Je profite d'ailleurs de l'occasion qui m'est offerte pour rendre hommage à l'action de cet organisme.

Cela dit, si l'on retient l'exemple type du travailleur marié privé d'emploi depuis moins de trois mois, en résidence hors de la région parisienne, dans une localité de plus de 5.000 habitants, et dont le salaire mensuel était précédemment de 700 francs, on constate que l'intéressé percevait mensuellement, avant la publication des ordonnances et dans la meilleure hypothèse, c'est-à-dire s'il appartenait à une profession qui bénéficiait des prestations d'assurance et s'il résidait dans une commune dotée d'un fonds de chômage, 473 francs, soit 67 p. 100 de son salaire antérieur.

Ce travailleur percevra désormais et systématiquement, quels que soient son lieu de résidence et sa profession, 256,50 francs au titre de l'allocation publique et 280 francs au titre de la prestation d'assurance, soit au total 536,50 francs par mois, c'est-à-dire 76 p. 100 de son salaire antérieur.

L'allocation publique imputée au budget général étant uniforme et l'allocation d'assurance étant plafonnée, le taux de garantie est évidemment moins élevé pour des salaires supérieurs à celui que je viens de citer. En revanche, la garantie peut atteindre 80 et même 95 p. 100 pour des salaires inférieurs.

Je souligne en passant que cette réforme dote la France, par comparaison avec les autres pays industriels du monde, du meilleur régime de couverture du risque de chômage et qu'elle

place une fois de plus notre pays à la pointe du progrès social. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

Cette réforme traduit également la substitution à la notion traditionnelle d'assistance de celle, plus conforme à la dignité des travailleurs, de mise en œuvre de la solidarité nationale et de la solidarité professionnelle au profit des salariés momentanément privés de leur emploi.

M. Alain Terrenoire. Très bien !

M. le secrétaire d'Etat aux affaires sociales, chargé des problèmes de l'emploi. La deuxième ordonnance concerne la création d'une agence nationale pour l'emploi.

Compte tenu des questions qui ont été posées ici même, et aussi du caractère un peu nouveau de cet organisme, je souligne qu'il s'agit là de l'un des éléments essentiels de la réforme réalisée par le Gouvernement.

Actuellement, conformément aux prescriptions de l'ordonnance de 1945, l'Etat a le monopole du placement. Cette situation de droit ne correspond malheureusement pas à une situation de fait et chacun sait que le taux de pénétration des services de l'emploi sur le marché du travail est, en moyenne nationale, inférieur à 10 p. 100.

Une telle situation tient, en fait, à l'insuffisance chronique et grave des moyens qui ont été, dans le passé, mis à la disposition des services de l'emploi. Quels qu'aient été le dévouement et le dynamisme des agents de ces services, la priorité obligatoirement donnée aux tâches de gestion, notamment en matière d'indemnisation du chômage, n'a pas permis à ces agents, compte tenu des moyens dont ils disposaient, de se consacrer activement et efficacement aux tâches de placement. Il convenait donc de remédier à cette grave lacune.

C'est pourquoi le Gouvernement a jugé nécessaire de créer sur le marché de l'emploi un véritable organisme d'intervention, moderne et efficace, de façon à permettre un meilleur ajustement de l'offre à la demande d'emploi et à atteindre l'objectif qui consiste à porter à 30 p. 100 le taux de pénétration des services de l'emploi, taux que les experts estiment nécessaire et suffisant pour contrôler le marché du travail.

C'est dans cet esprit qu'il a été décidé de créer l'agence nationale pour l'emploi. Cet établissement public, qui dépend du ministre des affaires sociales et, sur le plan administratif, du directeur général du travail et de l'emploi, bénéficie de tous les avantages accordés aux établissements publics en matière de souplesse de gestion et d'action.

Cette agence, dotée de moyens fonctionnels et modernes, sera chargée de l'accueil, de l'information, de l'orientation — notamment vers la formation professionnelle — et, surtout, du placement des demandeurs d'emploi.

Concrètement, dans chaque département, une section départementale de l'agence sera créée et constituera une structure moderne d'action sur le marché local de l'emploi. Les demandeurs d'emploi y trouveront, en un lieu unique adapté aux missions que j'ai déjà rappelées, les moyens nécessaires pour régler leur situation.

Chaque section départementale, qui reste sous l'autorité du directeur départemental du travail et de l'emploi, dont elle constituera l'outil d'intervention et d'action, verra ses effets prolongés à l'échelon local, à l'échelon de ce que les techniciens appellent les « bassins de main-d'œuvre », par des bureaux qui lui seront rattachés.

Au niveau régional, un échelon de coordination de l'agence sera mis en place et maintenu à la disposition du directeur régional du travail et de l'emploi.

Sur le plan national enfin, un directeur administratif et technique de l'agence, lequel vient d'être nommé, sera chargé sous l'autorité et la responsabilité du directeur général du travail et de l'emploi de créer, d'animer et de coordonner l'ensemble des actions de l'agence.

L'agence, qui dans son domaine se substitue à l'action traditionnelle des services en matière de placement, constitue en fait l'une des pièces maîtresses de l'infrastructure de l'adaptation nécessaire à notre économie.

En ce qui concerne la mise en œuvre de cette réforme, je rappelle, répondant à certaines questions qui m'ont été posées, que le projet de budget pour 1968 prévoit les crédits nécessaires pour la mise en place des vingt premières sections départementales de l'agence, d'un certain nombre de centres régionaux et de l'échelon national.

La couverture intégrale de notre territoire par cette structure nouvelle et moderne demandera quatre à cinq années. C'est la raison pour laquelle — j'y insiste — un effort important a par ailleurs été réalisé, à la demande du ministre des affaires sociales, pour le recrutement de personnels destinés notamment à répondre aux impératifs du placement dans les régions qui ne bénéficieront pas, dès 1968, de l'installation de l'agence.

Deux autres ordonnances concernent le fonds national de l'emploi ainsi que certaines garanties sociales. La première

permet l'attribution de l'allocation de conversion aux travailleurs non licenciés et désireux néanmoins de recevoir une formation professionnelle les préparant à l'exercice d'un métier pour lequel une pénurie de main-d'œuvre est constatée. Il s'agit là d'une mesure tendant à faciliter la promotion sociale des travailleurs.

La même ordonnance prévoit aussi l'harmonisation des allocations d'aide à la formation et à la conversion professionnelles, harmonisation nécessaire qui interviendra dès que le commissariat général au Plan aura déposé le rapport qu'il doit présenter sur ce problème.

La dernière ordonnance institue une indemnité minimum légale de licenciement au bénéfice de tous les travailleurs et aménage par ailleurs le régime du délai-congé porté à deux mois ou, dans certains cas, maintenu à un mois mais assorti de l'attribution d'une indemnité spéciale.

Toutes ces actions, qui vont dans le sens d'une politique active de l'emploi et d'un renforcement des garanties sociales des travailleurs, seront complétées par la mise en œuvre effective des recommandations adressées le 3 août dernier par le Premier ministre aux organisations professionnelles et syndicales.

Je voudrais tout d'abord préciser que cette lettre, qui a fait couler beaucoup d'encre, s'inscrit dans le cadre d'une politique suivie depuis cinq ans par le Gouvernement, et notamment par le Premier ministre.

Le Gouvernement estime, en effet, nécessaire une amélioration de la concertation qui doit impérativement exister entre les syndicats, le patronat et les pouvoirs publics. Des relations positives entre les partenaires sociaux sont indispensables, tant sur le plan économique, pour améliorer notre position concurrentielle vis-à-vis de l'étranger, que sur le plan social, pour faciliter la promotion nécessaire de la classe ouvrière.

C'est à cet impératif de concertation que répondent, du reste, les réformes relatives à l'intéressement des travailleurs, à l'institution des conseils d'administration paritaires dans les organismes de sécurité sociale ou à la mise en œuvre des conventions sociales de la sidérurgie, pour ne citer que les dernières mesures prises.

C'est également dans cet esprit que M. Ortolu a établi le rapport sur l'emploi que le Premier ministre lui avait demandé, et qu'ont été élaborées, à la suite des conclusions de ce rapport, les réformes que je viens de résumer.

Les organisations professionnelles doivent, en effet, s'accorder par voie contractuelle sur un certain nombre d'actions concertées. Plusieurs syndicats, pour ne pas dire tous, ont réclamé une telle politique. Il leur appartient aujourd'hui de la soutenir.

Je rappelle que les recommandations du Premier ministre concernent : l'amélioration contractuelle des garanties de ressources ; la création, par voie conventionnelle, de commissions paritaires de l'emploi dans chacune des grandes branches de l'économie, pour permettre des confrontations nécessaires et régulières sur les problèmes de l'emploi ; l'institution conventionnelle d'un délai d'information en cas de licenciements collectifs ; l'application de mesures particulières en cas de fusion ou de concentration d'entreprises, afin de permettre une information en temps utile et la mise en place de procédures propres à faciliter le reclassement des travailleurs licenciés ; enfin, la mise au point, par voie contractuelle, de procédures permettant l'indemnisation du chômage partiel, mise au point qui doit être facilitée grâce aux dispositions de l'ordonnance du 13 juillet dernier exonérant des charges sociales et fiscales les allocations versées par les employeurs en vue d'indemniser le chômage partiel.

Les organisations professionnelles et syndicales se concertent actuellement à l'échelon le plus élevé. Le Gouvernement s'attachera, dans toute la mesure de ses moyens, à ce que ses recommandations soient suivies d'effets concrets.

J'ai déjà parlé du développement des statistiques ; je reconnais, avec M. Caille, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, que l'appareil statistique dont nous disposons est, en dépit des améliorations qui lui ont été récemment apportées, insuffisant pour permettre d'appréhender de façon satisfaisante la situation de l'emploi. C'est ce qui a justifié l'inscription de crédits supplémentaires importants au projet de budget pour 1968, crédits qui permettront notamment le perfectionnement des enquêtes sur l'emploi opérées par sondages ; l'amélioration de l'enquête trimestrielle du ministère des affaires sociales et de l'étude semestrielle sur la structure des offres et des demandes disponibles dans les services de l'emploi.

Enfin, une étude sera engagée, destinée à faire connaître de façon plus précise la durée du chômage qui est aussi un élément important d'une meilleure connaissance de la situation en matière d'emploi.

Je voudrais à présent compléter la présentation des grandes lignes du budget de l'emploi par des indications concernant deux interventions essentielles : le fonds national de l'emploi et la formation professionnelle des adultes.

La dotation du fonds national de l'emploi passe de 23 millions 850.000 francs en 1967 à 63.550.000 francs en 1968, soit un accroissement de 39.700.000 francs.

Le bilan des activités du fonds est attesté par quelques chiffres : de 1964 à 1966 inclus, le nombre des conventions de prétraitements est passé de 11 à 49 et l'effectif des bénéficiaires a triplé. En 1966, 19 conventions de formation ont été passées, contre 7 en 1964, ce qui est significatif de la politique suivie par le Gouvernement. En 1966, également, 16.825 travailleurs ont bénéficié de l'aide à la réadaptation professionnelle et 2.592 ont perçu des allocations de transfert de domicile.

Enfin, je cite pour mémoire les mesures nouvelles d'aide à la mobilité professionnelle qui ont fait l'objet d'un décret du 24 février 1967.

J'ai déjà cité le montant des subventions d'investissement accordées pour la formation professionnelle des adultes. Quant aux crédits de fonctionnement, ils s'élèvent en 1967 à 300 millions 363.590 francs. Ils atteindront 334.763.590 francs en 1968, soit une augmentation de plus de 34 millions de francs.

Les actions entreprises en matière de formation professionnelle par le ministère des affaires sociales revêtent deux aspects essentiels ; d'une part, la création de nouvelles sections de formation dans les centres publics de formation professionnelle des adultes, au titre du programme d'extension inscrit dans le V^e Plan ; d'autre part, le développement des conventions avec les entreprises ou les organisations professionnelles en vue d'actions de formation ou de promotion professionnelle au bénéfice de leurs ressortissants.

Je rappelle que sur les 660 sections nouvelles prévues au V^e Plan, 149 ont été ouvertes en 1966, 247 le seront en 1967 et 178 en 1968, ce qui permettra, en temps voulu, de respecter intégralement l'objectif terminal. En 1967 enfin, 42.000 stagiaires auront été formés dans les centres de formation professionnelle des adultes.

Le développement de la formation professionnelle des adultes constitue à mes yeux l'une des meilleures réponses aux problèmes de l'emploi. Le programme d'extension inscrit au V^e Plan, la loi d'orientation et de programme du 3 décembre 1966 apportent à cet égard des éléments extrêmement positifs.

Cependant, d'autres questions doivent être examinées, et elles le sont actuellement. Pour répondre à certaines remarques formulées par les rapporteurs, je citerai, par exemple, l'adaptabilité de la formation professionnelle à des besoins qui évoluent sans cesse dans une économie en pleine mutation, ou la reconnaissance de la valeur des diplômes qui sont délivrés.

L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes a fait la preuve qu'elle était apte à se tourner vers l'avenir. Son rôle économique est attesté par trois séries d'actions : la gestion de ses centres, l'assistance technique qu'elle apporte aux centres dits « non gérés » et le concours qu'elle assure à certaines interventions du fonds national de l'emploi.

Je rends ici hommage à son action, à ses administrateurs, à ses dirigeants et à ses personnels.

Répondant sur ce point à une observation formulée par M. Raymond Boisdé au sujet de la situation de ces personnels, je signale que le projet de statut révisé élaboré par l'association et soumis aux autorités de tutelle fait l'objet de toute mon attention.

Ce projet contient des dispositions nombreuses et complexes, ayant au surplus des incidences financières. Dans un premier stade, je m'efforcerai d'extraire de ce projet d'ensemble certaines mesures à l'intervention desquelles les agents de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes sont particulièrement attachés. Les mesures ainsi proposées feront l'objet d'une négociation avec le ministère des finances en vue d'une application dès 1968.

M. Eugène Claudius-Petit. Enfin !

M. le secrétaire d'Etat aux affaires sociales, chargé des problèmes de l'emploi. Je ne voudrais pas quitter le secteur de la formation professionnelle sans faire écho aux préoccupations de M. le rapporteur général, en ce qui concerne les petites entreprises et l'artisanat.

Il est profondément vrai que nous ne devons pas tomber dans ce qu'il a appelé « l'idolâtrie de la dimension ». Je pense comme lui que, dans la conjoncture actuelle de l'emploi, la modernisation des entreprises artisanales peut contribuer à la fixation d'une main-d'œuvre à laquelle l'industrie n'est pas en mesure de garantir du travail.

Sur le plan économique et financier, cette question fait l'objet de certaines des mesures que le Gouvernement a prises récemment par ordonnances.

Sur le plan social, je suis d'accord avec M. le président de la commission des finances et M. le rapporteur général pour assurer la promotion sociale de l'artisanat en contribuant, dans le domaine de mes attributions, à la formation des hommes. Mon intention est de faire procéder, en liaison avec la profession,

à des études pour rechercher notamment dans quelles conditions des ouvriers qualifiés de l'industrie pourraient être encouragés à participer à des coopératives d'artisans ou à s'établir artisans ; je songe ici plus particulièrement aux zones rurales.

L'emploi industriel est une chose, mais il faut également songer à ces « amortisseurs du marché du travail » qui sont constitués par l'emploi non salarié et par la main-d'œuvre artisanale. Le rapport général présenté, au nom de la commission des finances, nous place opportunément en face de cette réalité.

Parmi les autres problèmes qui exigent une accentuation de l'effort déjà entrepris, je signale très brièvement celui de l'accès des jeunes au marché du travail ; d'après les experts et les études faites, il semble qu'il y ait actuellement environ 100.000 jeunes demandeurs d'emploi âgés de moins de vingt et un ans, dont 60 p. 100 de jeunes filles.

Pour remédier à cette situation, un effort systématique est entrepris et sera poursuivi, notamment dans trois directions : l'amélioration de l'information et de l'orientation des jeunes demandeurs d'emploi à la sortie de l'école ; l'amélioration de l'adaptation des techniques de placement des jeunes, notamment avec la mise en place de l'agence nationale de l'emploi ou la modernisation de structures administratives existantes ; enfin, l'encouragement à la formation professionnelle, ce qui implique un certain nombre d'aménagements actuellement à l'étude et destinés à inciter les jeunes à suivre des stages de formation et à leur assurer des débouchés convenables.

Il en est de même pour les cadres, notamment les cadres âgés, victimes des concentrations et des fusions. Leur situation appelle de notre part un effort d'information, d'orientation et de placement. Celui-ci s'est déjà traduit par la mise en place de la bourse nationale de l'emploi, qui intéresse l'ensemble des cadres, et par l'aide apportée à l'action de l'Association pour l'emploi des cadres, ingénieurs et techniciens.

Enfin, je n'évoquerai pas ici les problèmes du travail féminin et des travailleurs handicapés. J'attends, pour examiner les décisions à prendre, le dépôt des rapports qui ont été confiés par le Gouvernement à deux groupes d'études présidés respectivement par Mme Devaud et M. Bloch-Lainé.

En conclusion, je veux rappeler, après M. Caille, les données actuelles du marché de l'emploi. Il est vrai que la France est actuellement confrontée à un problème sérieux de l'emploi et c'est ce problème qui a justifié les mesures que je viens d'analyser, au premier rang desquelles figure la création d'un secrétariat d'Etat.

J'observe que si le nombre des demandes d'emploi non satisfaites est actuellement de 212.000, chiffre corrigé des variations saisonnières, et qu'il représente, semble-t-il, 380.000 ou 400.000 demandeurs d'emploi au sens du recensement, il reste sensiblement inférieur à 2 p. 100 du chiffre de la population active. Si cette situation est sérieuse, elle n'est cependant pas dramatique pour notre économie, ce qui ne signifie pas que je méconnaisse son importance sur le plan social.

En 1954 et en 1955, le nombre des demandeurs d'emploi, en France, était, pour une population active inférieure de 1 million de personnes à ce qu'elle est présentement, très sensiblement supérieur, et si le Plan avait institué, à l'époque, un seuil d'alerte celui-ci aurait été atteint.

D'autre part, si l'on compare la situation de la France à celle de tous les grands pays industriels, on constate que, dans ce domaine, notre pays est, je ne dirai pas privilégié, car ce mot pourrait être mal interprété, mais le moins touché par ce drame qu'est le chômage. En citant ces faits, je désire simplement replacer la situation actuelle dans son contexte historique et géographique.

Contrairement à ce que l'on a affirmé en faisant un autre procès d'intention au Gouvernement, je tiens à confirmer ici que nous ne nous résignons nullement à cet état de choses et que toute la politique économique et sociale du Gouvernement consiste à assurer le plein emploi, c'est-à-dire le meilleur ajustement possible de l'offre à la demande.

Il est malheureusement difficile — les experts le savent — de supprimer totalement le chômage et cela me conduit, en conclusion, à examiner les causes de cette situation.

Ces causes sont d'abord, d'ordre démographique. Chacun sait que l'évolution de la natalité, après ce que l'on a appelé le « trou » de l'entre deux guerres, a eu pour conséquence, depuis quelques années, la venue d'un nombre croissant de jeunes sur le marché du travail.

D'autres causes sont d'ordre conjoncturel. La conjoncture économique de ces derniers mois, que les experts qualifient de maussade, est à l'origine de tensions supplémentaires sur le marché du travail.

Les experts s'accordent avec les économistes pour dire que la reprise de la situation économique conduira à améliorer la situation de l'emploi.

Il existe malheureusement encore deux autres causes. L'une est l'amélioration plus rapide que ne l'avait prévue le V^e Plan, de la productivité, qui présente certes des avantages pour les consommateurs, mais aussi, pour les travailleurs, l'inconvénient d'une diminution plus rapide que prévue du nombre des postes de travail.

M. Eugène Claudius-Petit. Parce que l'expansion économique est insuffisante !

M. le secrétaire d'Etat aux affaires sociales, chargé des problèmes de l'emploi. Enfin, la dernière cause est l'adaptation de notre outil de production industrielle et commerciale aux grandes échéances des prochains mois et des prochaines années. Cette adaptation se traduit notamment par des concentrations et des fusions nécessaires mais elle a pour résultat de supprimer les doubles emplois et, par conséquent, de peser sur le marché du travail.

Néanmoins, pour répondre à certaines objections, je précise que les licenciements collectifs imputables aux opérations de concentration et de fusion ne représentent depuis deux ans que 10 p. 100 à peine de l'ensemble. C'est plus par un ralentissement de l'embauche que par des licenciements que les opérations de fusion et de concentration pèsent sur le marché de l'emploi.

Je ne voudrais pas achever mon exposé sans répondre à deux questions très précises que m'a posées M. Caille et sur lesquelles mon attention avait déjà été appelée.

Sur le premier point, je tiens à rassurer M. Caille. L'intention des auteurs de l'ordonnance est claire et sans ambiguïté. Le mot « légalement » dans la phrase « Les circonstances qui entraînent légalement la suspension du contrat de travail ne sont pas regardées comme interrompant l'ancienneté du salarié pour l'application du présent article » ne signifie pas seulement « conforme à la loi » au sens précis et restrictif du mot « loi », mais également « conforme au droit », quelle que soit d'ailleurs l'origine de ce droit. Cette origine peut résider dans la loi, dans le règlement ou dans la jurisprudence des tribunaux. En l'espèce, il convient donc de prendre le terme « légalement » dans son acception la plus large. Il s'ensuit que devra être considérée comme suspension légale du contrat de travail aussi bien celle qui est prévue expressément par une disposition législative — le rappel sous les drapeaux, congé prénatal ou post-natal, grève, etc. — que celle qui est admise par la jurisprudence : mise à pied à titre de sanction, suspension pour des raisons économiques, pour maladie, accident du travail ou maladie professionnelle, etc.

C'est d'ailleurs ce que prévoit précisément la circulaire du 2 septembre 1967 qui a été envoyée aux services extérieurs du ministère des affaires sociales. Sur ce point, il n'y a donc aucune ambiguïté.

Vous demandez ensuite, monsieur Caille, comment doivent se cumuler, dans le cas où le délai-congé n'est que d'un mois, l'indemnité spéciale, l'indemnité légale de licenciement et l'indemnité conventionnelle de licenciement lorsqu'elle existe.

Je reconnais que l'expression « et, le cas échéant » n'est peut-être pas la meilleure de celles qui auraient pu être choisies. Cependant, il ne me paraît pas possible de se méprendre sur le sens du texte si l'on veut bien se référer au mécanisme d'ensemble qu'il institue.

L'intention du Gouvernement a été de faire en sorte que, dans tous les cas où aucune indemnité de licenciement n'est prévue par une convention, par un accord ou par l'usage, un minimum de garantie soit assuré au salarié licencié. Ce minimum de garantie, c'est l'indemnité légale. Or cette dernière n'est prévue qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire en l'absence de toute autre forme d'indemnisation ; en aucun cas elle ne peut se cumuler avec l'indemnité conventionnelle.

Par conséquent, en cas de délai-congé réduit à un mois, accompagné d'une indemnité spéciale, celle-ci devra se cumuler soit avec l'indemnité légale de licenciement, soit, s'il en existe une, avec l'indemnité conventionnelle ou celle résultant des usages.

Supposé même que la rédaction de l'article 4 soit ambiguë, l'interprétation que je viens d'en donner me paraît la seule possible, car elle est la seule qui puisse se concilier avec le mécanisme institué par l'article 2. D'ailleurs, si l'on veut bien donner aux mots toute leur signification, on est bien obligé de constater que l'expression « le cas échéant », insérée dans le texte renforce l'analyse à laquelle je viens de me livrer.

Il va de soi que seuls les tribunaux pourront trancher souverainement les deux questions je viens d'examiner.

Je ne vois pas les raisons pour lesquelles ils adopteraient une interprétation différente. Cependant, si tel était le cas, le Gouvernement ne manquerait pas de prendre les mesures qui s'imposeraient pour restituer à l'ordonnance la seule signification qu'elle puisse comporter. (Applaudissements sur les bancs de l'Union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.)

M. le président. Avant de donner la parole au premier des quarante-huit orateurs inscrits dans la discussion, je demande à chacun d'entre eux de vouloir bien respecter leur temps de parole. La présidence leur en sera reconnaissante. Il y a certes, en la matière, la qualité, mais également la quantité. (Sourires.) La parole est à M. Lafay.

M. Bernard Lafay. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, je n'insisterai pas sur les regrets que nous ressentons tous devant l'insuffisance préoccupante des crédits affectés au budget de la santé publique.

Nous savons, certes, monsieur le ministre, que vous êtes conscient de la marge qui sépare les besoins des moyens. Les premiers sont immenses et les autres vous sont, hélas, très limités, limités au point que l'on peut craindre, au rythme actuel, que les objectifs du V^e Plan ne soient atteints qu'à raison de 60 p. 100 dans le secteur sanitaire et social.

Le temps qui m'est imparti est trop réduit pour que j'entre aujourd'hui dans le détail d'une longue analyse. J'aurais voulu pourtant insister sur le manque de crédits qui perpétue l'état trop souvent lamentable de nos hôpitaux; mais nous y reviendrons lors de la discussion du projet de loi relatif à l'hospitalisation.

Le temps limité dont je dispose m'oblige, monsieur le ministre, à borner mes observations à un point qui nous préoccupe parmi tant d'autres et dont l'importance ne vous échappe pas: je veux parler de la crise endémique du personnel infirmier.

Vous en connaissez la gravité persistante et vous vous êtes attaché à y porter remède. Je crains toutefois que votre action ait un caractère partiel qui en limite la portée.

Sur les effectifs globaux du personnel infirmier en France, les statistiques révèlent malheureusement une relative imprécision que le ministère des affaires sociales a reconnue dans sa circulaire du 31 mars dernier. Je n'entrerai donc pas dans une inutile discussion sur des chiffres contestés et contestables.

Référons-nous toutefois aux prévisions du V^e Plan. Les besoins y sont évalués à 150.000 infirmières diplômées pour 1970. En regard de ce chiffre nécessaire, le Plan ne prévoit, dans une hypothèse volontariste, et donc optimale, que l'existence de 100.000 infirmières diplômées, soit un déficit de plus de 50.000 pour une population plus nombreuse et pour une médecine plus exigeante, compte tenu de l'évolution des techniques de soins.

Disons-le nettement: en supposant que soient résolus les problèmes de la création d'hôpitaux modernes, de l'acquisition de matériels d'avant-garde, de la formation d'un corps médical hospitalier suffisant, quel sera le rendement de cette rénovation des structures si le personnel infirmier n'est pas à un niveau qualitatif et quantitatif suffisant?

Vous me répondez sans doute, monsieur le ministre — vous aurez raison et nous vous en félicitons — que, depuis dix ans, 150 écoles d'infirmières ont été créées, qu'il en existe actuellement plus de 220, y compris 70 écoles privées, parmi lesquelles celles de la Croix Rouge française, pionnier de l'enseignement infirmier, à laquelle il convient de rendre hommage.

Vous soulignerez enfin que ces écoles ne manquent pas de candidates et que vous pensez qu'en poursuivant cet effort vous parviendrez à résoudre le problème de la pénurie du personnel infirmier.

Je ne suis pas entièrement de cet avis.

Le problème est trop complexe pour s'accommoder d'une solution unique, si nécessaire soit-elle.

Pouvez-vous réellement espérer résoudre ce problème, monsieur le ministre, en multipliant les promotions d'infirmières diplômées, si 10 à 15 p. 100 des élèves de chaque promotion continuent à abandonner en cours d'études et si 40 p. 100 des diplômées continuent à quitter l'hôpital ou la profession dans les cinq années qui suivent leur sortie de l'école?

Vous connaissez bien ces chiffres, établis par vos services. Vous savez que la carrière moyenne d'une infirmière diplômée, compte tenu du coefficient de fuite, n'excède pas quinze ans, ce qui représente une perte de 50 p. 100 de l'effort consenti pour la formation du personnel soignant!

C'est le tonneau des Danaïdes!

Je crois pourtant que cette hémorragie du capital social investi dans la formation du personnel infirmier peut être sensiblement réduite.

C'est une doctrine d'ensemble qu'il convient de définir. Elle se traduit en quatre termes: orientation, préparation, formation, diminution du taux de fuite.

Je m'efforcerais de schématiser, mais vous me permettez d'exposer rapidement ce point de vue qui est celui de plus de 200 médecins, chefs de service hospitalier et directeurs, qui ont bien voulu m'écrire et que je tiens à remercier de cette tribune.

En premier lieu, l'orientation.

Nous ne devons pas laisser échapper des vocations. Un hiatus sépare la fin des études de nombreuses jeunes filles, attirées vers l'âge de seize ans par la profession d'infirmière, de l'âge requis de dix-huit ans pour l'entrée dans les écoles préparant au diplôme d'Etat.

En dépit de leur vocation, ces jeunes filles se dispersent dans divers emplois et sont définitivement perdues pour les carrières médico-sociales.

Ce hiatus doit être supprimé par la création des classes spéciales d'une durée de deux ou trois années auxquelles songe l'éducation nationale et que j'avais moi-même suggérée il y a deux ans, dans une autre enceinte.

Ces classes ne doivent pas être conçues dans le sens d'un nivellement par le bas des programmes et des débouchés. Leur but doit être de préparer moralement, intellectuellement et pratiquement aux véritables professions médico-sociales: infirmières, laborantines, kinésithérapeutes, manipulatrices techniques, assistantes sociales.

Je vous demande, monsieur le ministre, de mettre en garde M. le ministre de l'éducation nationale contre certains projets qui témoignent d'une confusion dangereuse entre ces professions et d'autres qui ne requièrent ni la même vocation ni les mêmes aptitudes.

L'expérience de ces classes spéciales de préparation est en cours à Paris. Il est souhaitable qu'elle soit multipliée dans toute la France où existent actuellement de nombreuses vocations sans issue. Ces classes ont leur place dans les collèges d'enseignement général, d'enseignement technique, d'enseignement social et familial. La sanction des études serait un brevet d'enseignement professionnel spécialisé qui s'increrait dans le cadre de la réforme en cours de l'enseignement du second degré. Les élèves de ces classes préparatoires seraient mises en mesure de se présenter aux écoles d'infirmières et des autres professions médico-sociales. Celles qui ne seraient pas admises, bien qu'ayant obtenu le brevet d'enseignement professionnel, devraient être engagées sur titre dans les hôpitaux publics, non comme femmes de salle, mais comme élèves aides soignantes titularisables au bout d'un an. Il est d'ailleurs nécessaire, monsieur le ministre, d'assurer enfin à cette catégorie des aides soignantes, dont on connaît le grand dévouement, une carrière en rapport avec les services qu'elles rendent.

Les jeunes aides soignantes titulaires du brevet d'enseignement professionnel envisagé se trouveraient donc dans d'excellentes conditions pour préparer le diplôme d'Etat d'infirmière grâce aux cours internes de promotion sociale organisés dans les hôpitaux.

Le processus continu d'orientation et de préparation que je viens d'esquisser aboutirait sans aucun doute à éclairer et à consolider les vocations, donc à diminuer sensiblement le taux des départs en cours d'étude dans les écoles d'infirmières. Des expériences limitées mais concluantes l'ont d'ailleurs démontré.

En outre, l'augmentation du nombre et de la qualité des candidates issues des classes préparatoires élèvera le niveau de sélection et de connaissances à l'examen d'entrée dans les écoles. Les méthodes et le matériel de la thérapeutique moderne exigent, en effet, des infirmières, des actes professionnels de plus en plus complexes et des responsabilités de plus en plus grandes.

Troisième point: la formation.

Toutes les écoles d'infirmières doivent être intégrées dans une structure nationale et prises totalement en charge par la collectivité, alors qu'une partie d'entre elles seulement sont gratuites. En effet, la formation du personnel soignant, compte tenu des différentes branches publiques et privées de la profession d'infirmière, bénéficie à la collectivité tout entière. Il est anormal que des problèmes d'ordre matériel puissent décourager des jeunes filles aptes à suivre l'enseignement des écoles d'infirmières. L'enseignement médico-social ne doit plus être le parent pauvre.

Le système actuellement en vigueur participe d'une conception archaïque découlant de traditions périmées et de la nécessité où l'on s'est trouvé, ces dernières années, de parer au plus pressé. C'est en effet l'hôpital auquel est rattachée l'école d'infirmières qui assure l'équilibre de son budget de fonctionnement, ce qui signifie que trop souvent ce sont les malades des hôpitaux publics qui paient.

Cette solution anachronique et socialement contestable laisse souvent à la charge des élèves infirmières, malgré l'attribution de bourses, des frais plus ou moins élevés de scolarité et ne facilite pas leur existence quotidienne.

La réforme de structure est d'autant plus urgente que la durée des études d'infirmière doit être portée de deux à trois années, du fait du niveau de qualification de plus en plus élevé qu'exige la médecine moderne et aussi parce qu'il en est, ou qu'il va en être ainsi dans les pays de la Communauté européenne: notre diplôme d'Etat ne doit pas être sous-évalué par rapport à ceux qui sont délivrés chez nos voisins.

Les associations d'infirmières réclament d'ailleurs cet allongement de la scolarité qui permettra l'assimilation d'un programme de plus en plus chargé.

Vous serez obligatoirement conduit, monsieur le ministre, à mettre en œuvre cette réforme de structure. Nous en connaissons les difficultés, mais le plus tôt sera le mieux.

En un premier temps il est souhaitable et possible — nous savons que vous y pensez — de doter d'un statut administratif normal les cadres des écoles d'infirmières, dont la situation ambiguë ne peut durer, et à qui il faut offrir une carrière répondant à leur rôle et à leurs responsabilités.

Enfin, quatrième et dernier point, qui est le nœud du drame hospitalier : comment diminuer le taux de fuite qui, vous le savez, est au moins de 40 p. 100 dans les cinq années qui suivent la sortie de l'école ? Comment limiter d'abord les départs d'infirmières diplômées qui abandonnent la profession, souvent à contre-cœur, mais définitivement, entre vingt et trente ans ?

Il s'agit de femmes mariées ou futures mères de famille, surmenées par leur double tâche, anxieuses de l'avenir de leur foyer, qui ne parviennent plus à concilier leurs charges familiales et leurs obligations professionnelles.

Pour une grande partie de celles-ci, la solution réside dans la généralisation de l'emploi à mi-temps. Je sais, monsieur le ministre, que l'administration y a songé et qu'elle considère que cette initiative s'est traduite par un échec en ce qui concerne les infirmières. Pour quelles raisons ?

A l'évidence cet échec est dû à l'insuffisance des garanties accordées en France aux infirmières à mi-temps.

M. Jean Poudevigne. Très bien !

M. Bernard Lafay. On leur propose des emplois contractuels ou vacataires qui n'offrent ni sécurité ni garanties d'avenir, ni les avantages normalement attachés à la fonction publique, bien que la profession d'infirmière soit dure, astreignante et médiocrement rétribuée.

Il faut créer une position légale nouvelle, où les droits à l'avancement, à la retraite et à divers avantages personnels et familiaux seraient formellement précisés.

C'est en ce sens que j'ai déposé une proposition de loi dont l'adoption permettrait aux infirmières d'effectuer à mi-temps une partie de leur carrière. Il existe en France des milliers d'infirmières en sommeil qui réintégreraient le service si un nouveau statut de travail à mi-temps leur permettait de conserver leur position dans la fonction publique.

Parallèlement, des milliers de jeunes femmes en service opteraient pour cette position au lieu de se résigner à un départ définitif. Une telle formule a permis de diminuer sensiblement le taux de fuite dans de nombreux pays d'Europe et d'Amérique du Nord, en particulier en Grande-Bretagne, où de 20 à 25 p. 100 du personnel infirmier travaillent à mi-temps, et aux Etats-Unis, où la proportion est de 15 à 20 p. 100.

La proposition de loi que j'ai déposée permet de tenter une expérience qui ne comporte aucun risque. Je vous demande, monsieur le ministre, d'en étudier les dispositions dans un esprit libre des routines administratives.

Reste à examiner les autres raisons du malaise du personnel infirmier, je veux dire les conditions de travail et l'insuffisance des traitements et des indemnités.

Les infirmières savent que leur profession exige le dévouement, l'abnégation, parfois le sacrifice. Mais elles acceptent de moins en moins qu'à des conditions de vie et de travail exceptionnellement dures ne répondent pas une considération et une sollicitude plus attentives de l'Etat et des collectivités publiques. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

La généralisation des quarante-huit heures consécutives de repos par semaine est un progrès qui a même gagné la fonction publique, généralement rétrograde à cet égard. Mais les infirmières restent à l'écart du progrès social. Non seulement le congé classique de fin de semaine leur est souvent interdit — ce qui est sans doute inéluctable et elles le savent — mais le repos de quarante-huit heures consécutives par semaine reste ignoré par l'administration.

M. Eugène Claudius-Petit. C'est inadmissible.

M. Bernard Lafay. C'est là une des raisons, peut-être la principale, du départ des infirmières hospitalières vers les dispensaires, les usines, les administrations publiques, vers le secteur médico-social en général, où elles trouvent des conditions de vie plus acceptables.

Pour remédier à cette situation, le repos hebdomadaire de quarante-huit heures consécutives doit être érigé en règle absolue dans les hôpitaux publics.

Les heures supplémentaires, les heures de nuit, les heures des dimanches et jours fériés ne sont pas prises en considération comme elles devraient l'être conformément à la législation du travail. Une heure de travail de nuit donne droit, si j'ose dire,

à 37 centimes de supplément. En l'espèce, un patron privé qui se conduirait comme l'Etat se verrait immédiatement sanctionné par l'inspecteur du travail...

M. Eugène Claudius-Petit. Très bien !

M. Bernard Lafay. ... même s'il s'agissait d'un métier qui ne comporte ni les risques, ni les responsabilités, ni la fatigue propres à la profession d'infirmière.

Le surmenage physique et nerveux est évidemment aggravé par la pénurie de personnel, ce qui explique le taux élevé de l'absentéisme pour raison de santé, qui oscille entre 10 et 15 p. 100.

Vous me direz sans doute, monsieur le ministre, que cette surcharge de travail est due à l'insuffisance de personnel. Vous me permettrez de vous répondre que nous tournons en rond : il y a de moins en moins d'infirmières qui résistent parce que les conditions de travail sont de plus en plus pénibles, et les conditions de travail s'aggravent parce qu'il y a de moins en moins d'infirmières qualifiées. Il nous faut sortir de ce cercle vicieux.

Aux améliorations que je viens d'énumérer et qui procèdent du plus élémentaire esprit de justice, il faut ajouter un certain nombre de mesures sociales propres à rendre moins pénible la vie personnelle et professionnelle des infirmières.

Je rappellerai brièvement les principales : politique adaptée du logement du personnel hospitalier ; création de crèches et de garderies dont le fonctionnement soit compatible avec les horaires de travail des infirmières mères de famille ; aménagement dans le cadre de l'hôpital de salles à manger décentes, de salles de détente permettant au personnel infirmier de souffler en cours de service quand c'est possible.

Vous avez annoncé, monsieur le ministre, votre intention de créer une caisse de l'équipement hospitalier destinée à mobiliser les ressources à investir pour moderniser nos hôpitaux. Il serait souhaitable qu'un des objectifs de cette caisse soit de promouvoir les mesures sociales que nous suggérons, car la modernisation de l'hôpital forme un tout où les conditions de travail des infirmières ne peuvent être négligées.

J'en viens à ma conclusion. Dans une réponse du ministère des affaires sociales aux observations de la Cour des comptes pour l'année 1965, je lis : « S'agissant de la pénurie du personnel infirmier, la solution ne peut être attendue que d'un accroissement du nombre des places d'élèves infirmières dans les écoles. »

Certes, c'est une solution nécessaire, mais elle n'est pas suffisante, et c'est rétrécir le problème que d'en faire une solution exclusive.

Nous avons besoin d'un plan infirmier complet et cohérent qui offre simultanément tous les moyens d'orientation, de préparation, de formation et d'action sociale et administrative.

M. Eugène Claudius-Petit. Et de rémunération !

M. Bernard Lafay. Et, bien entendu, de rémunération décente, ainsi que je l'ai précisé.

Il faut en même temps augmenter l'effectif du personnel infirmier qualifié et diminuer au maximum son taux de fuite. La réussite ne peut résulter que de la convergence des moyens.

Connaissant l'ensemble de votre action, monsieur le ministre, je suis certain que vous êtes convaincu de la nécessité d'élargir votre politique en matière de personnel infirmier aux véritables dimensions de ce problème grave et parfois dramatique. (Applaudissements sur les bancs du groupe Progrès et démocratie moderne.)

M. le président. La parole est à M. Bustin. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

M. Georges Bustin. Mesdames, messieurs, l'emploi constitue actuellement l'un des plus importants problèmes sociaux de notre pays. Le chômage s'accroît considérablement. Il est devenu de portée nationale et il est appelé à prendre, par la force des choses, un caractère permanent.

Le drame est partout, dans de nombreuses industries, dans de nombreuses régions. Depuis des années, le développement régional est la « tarte à la crème » des gouvernements.

Pourtant les régions pauvres sont restées pauvres, celles qui étaient en recul continuent de reculer. D'autres, traditionnellement développées connaissent des difficultés, comme le Nord et l'Est.

A qui fera-t-on croire que, dans un pays comme la France, aussi limité géographiquement et où il n'y a pratiquement pas de problèmes insurmontables de communications, des régions entières sont frappées d'une sorte de fatalité et condamnées au dépeuplement, voire à la mort économique, sans qu'il soit possible d'y porter remède ?

Je citerai un seul exemple : dans le Nord, les demandes d'emploi non satisfaites sont passées de 6.033 en août 1966 à 12.951 en août 1967, soit une augmentation de 130 p. 100. Le

nombre des chômeurs secourus était de 1.822 en février 1966, de 4.999 en juillet 1967, soit une augmentation de plus de 260 p. 100.

La région parisienne, si souvent citée en exemple par le pouvoir, est atteinte également. Le nombre des chômeurs secourus y était de 15.942 en mai 1967, contre 12.000 un an auparavant.

En juillet 1967, un débat s'était instauré au conseil général de la Seine, au cours duquel le directeur des affaires économiques de la préfecture avait reconnu que le nombre des demandes d'emploi en 1967 étaient supérieur à celui de 1966 et que la région parisienne était plus atteinte que le reste de la France.

Tout cela explique que notre pays compte actuellement 425.000 chômeurs complets. Triste constatation ! Nous vous le disons sans crainte de nous tromper, monsieur le ministre des affaires sociales, ce ne sont ni vos ordonnances concernant l'emploi et encore moins votre budget qui réduiront le nombre des chômeurs. Au contraire, la situation va en s'aggravant.

Chaque jour nous sommes informés de fermetures d'entreprises, de réductions d'horaires, de licenciements. Des professionnels, des techniciens, des cadres font maintenant partie de la masse des sans-travail. Selon le Conseil économique, près d'un demi-million de jeunes gens de quatorze à dix-huit ans non scolarisés et n'ayant pas d'activité déclarée pourraient être candidats à un emploi. Des jeunes gens sortant des écoles avec un certificat d'aptitude professionnelle doivent s'inscrire, faute de travail, comme demandeurs d'emploi. Ils sont à la charge de leurs parents, écartés du bénéfice des allocations familiales et des prestations de la sécurité sociale, ignorés du pouvoir. Telle est la pénible situation de la jeunesse à qui le pouvoir gaulliste avait tant promis.

Le groupe communiste de l'Assemblée nationale vient donc de déposer une proposition de loi tendant à instituer une allocation en faveur des jeunes demandeurs d'un premier emploi et à maintenir leur droit aux allocations familiales et aux prestations de la sécurité sociale.

Actuellement, plus du quart des chômeurs recensés officiellement ont moins de vingt-cinq ans ; deux jeunes sur trois n'ont pas de formation professionnelle. C'est pourquoi le groupe communiste propose dans l'immédiat que les jeunes gens et jeunes filles régulièrement inscrits dans un bureau de main-d'œuvre comme demandeurs d'un premier emploi perçoivent, jusqu'à ce qu'ils aient obtenu un emploi correspondant à leur qualification ou à leurs aptitudes, une allocation mensuelle d'attente, à la charge de l'Etat, dont le montant, fixé par décret, serait égal au moins à 35 p. 100 du S. M. I. G.

De même, presque rien n'a été prévu en faveur des centaines de milliers de travailleurs touchés par le chômage partiel dans de nombreuses branches d'industrie et dont les ressources sont amputées considérablement par des diminutions importantes d'horaires. Pour eux, comme pour les jeunes, il est nécessaire d'améliorer les conditions d'attribution des allocations de chômage.

Vos ordonnances ne tendent qu'à l'aménagement du chômage, objectif qui est inscrit en toutes lettres dans le V^e Plan Gouvernement et patronat se servent d'arguments différents pour éluder leurs responsabilités dans l'aggravation du chômage. Les uns nient l'importance du problème en soutenant qu'il est plus grave dans les pays voisins ; les autres présentent le chômage comme difficilement évitable par suite des transformations nécessaires d'une économie en mouvement. En fait, ce sont les travailleurs qui doivent payer la rançon du progrès.

Les fruits du progrès scientifique et technique ne doivent plus être accaparés par les grandes féodalités économiques et financières. L'expansion économique doit se faire au profit des travailleurs et de la nation tout entière, ce qui implique la nationalisation des monopoles industriels et des grandes banques d'affaires, un plan de développement économique et social assurant le plein emploi et une progression de l'ensemble des industries, de l'agriculture, du commerce et des régions, le retour aux quarante heures sans diminution de salaire, l'abaissement de l'âge de la retraite.

Nous considérons ces réformes comme inséparables du problème de l'emploi.

Une autre réforme s'impose : l'interdiction des licenciements par suite de réductions d'emplois lorsqu'ils ne sont pas assortis d'un reclassement décent garantissant la sécurité et les droits des travailleurs.

Vos ordonnances et votre budget tournent le dos à de telles mesures, pourtant si conformes à l'intérêt du peuple qui travaille et qui crée.

Au sujet de votre budget, je rappelle une fois de plus que depuis plusieurs années le groupe communiste proteste contre la répartition des crédits du chapitre 44-73 qui servent à attribuer des subventions aux centrales syndicales pour l'encouragement

à la recherche sociale et la formation ouvrière : la C. G. T., l'organisation la plus représentative des travailleurs, subit de ce fait une discrimination inadmissible. Tout se passe comme si le gouvernement distribuait les crédits selon le degré de docilité des syndicats à son égard. Une telle discrimination est une atteinte intolérable à l'indépendance syndicale. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

Nous vous demandons une nouvelle fois, monsieur le ministre, d'expliquer les raisons de l'attitude du Gouvernement dans une matière aussi grave.

Après les ordonnances sur l'emploi, nous examinerons celles qui concernent la sécurité sociale. Ce sont les plus préjudiciables à la classe ouvrière et à l'ensemble de la nation.

Connaissant depuis longtemps les exigences formulées en ce domaine par les puissances financières, nous affirmons que les ordonnances portant réforme de la sécurité sociale constituent une opération politique de grande envergure, inspirée par les recommandations du conseil national du patronat français.

Le patronat n'a jamais pu admettre comme un fait définitif l'existence de cette remarquable institution conquise par la classe ouvrière et les forces démocratiques au lendemain de la Libération, sur la base du programme élaboré par le conseil national de la Résistance. Jamais un gouvernement n'a porté un si grand coup, en même temps, à un aussi grand nombre de Français : 34 millions d'assurés et ayants droit ! La ponction opérée représente dix fois plus que la franchise de 30 francs sur les remboursements qui fut appliquée en 1959 et supprimée six mois plus tard sous la pression du mécontentement populaire.

Si nous examinons les conséquences de l'application pratique des ordonnances, nous mesurons l'ampleur du recul de la protection sociale. L'assuré, depuis le 1^{er} octobre, a constaté que sa cotisation est passée de 6 à 6,5 p. 100, soit une augmentation supérieure à 8 p. 100. S'il gagne plus de 1.140 francs il subit un prélèvement supplémentaire de 1 p. 100. Rien n'interdit de penser, en fonction de l'article 13 de l'ordonnance n° 706, que les pensions ne seront pas soumises à cotisations.

Ce qui est certain, c'est qu'une cotisation supplémentaire frappera tous les propriétaires d'automobiles, de vélomoteurs, de mobylettes ou de scooters. C'est que les honoraires des médecins, des chirurgiens-dentistes, des prothésistes conventionnés seront remboursés non plus à 80 p. 100 mais à 70 p. 100 et parfois moins puisque l'article 13 de l'ordonnance n° 707 dispose que le ticket modérateur est proportionnel au tarif des caisses ou même forfaitaire.

Tous les textes sur le remboursement automatique à 100 p. 100 sont abrogés. Cette mesure, qui peut sembler anodine, va pourtant frapper les assurés atteints d'une maladie de longue durée.

L'assuré bénéficiaire d'une cure thermale percevait des indemnités journalières d'arrêt de travail : il n'en est plus question. Ce curiste sera donc privé de ressources pendant son traitement.

S'agissant des accidents de trajet, il n'y a plus de présomption en faveur de la victime. Avant les ordonnances, l'ouverture des droits était subordonnée à une période de travail de soixante heures dans les trois mois précédant la maladie. Un décret va aggraver les conditions d'ouverture des droits.

L'article 16 de l'ordonnance n° 707 prévoit que la caisse nationale, ou le ministre, peut diminuer le taux des indemnités journalières en fonction des résultats financiers.

En matière de prestations familiales, l'allocation de salaire unique aux jeunes ménages sans enfant est supprimée. Le taux des allocations de salaire unique ne sera plus fonction du salaire de base, il sera fixé par décret.

Mais il y a plus grave. Tout tiers payant automatique est supprimé. Seuls des décrets pourront autoriser l'avance des frais par les établissements de soins, sous certaines conditions.

L'article 14 de l'ordonnance n° 707 est certainement le plus malfaisant, le plus rétrograde, celui qui va peser le plus lourdement sur les familles, particulièrement sur celles de condition modeste.

Comment une famille, dont le mari fait partie de ces 4 millions de travailleurs qui gagnent moins de 600 francs par mois, pourra-t-elle trouver le moyen d'avancer des dizaines de milliers d'anciens francs pour une intervention chirurgicale, par exemple ? La suppression du tiers payant sera lourde de conséquence.

Si vous avez démantelé la sécurité sociale, vous tentez de saccager la mutualité en affectant gravement ses possibilités d'action et ses libertés fondamentales. Vous retirez à des millions de mutualistes le droit de se garantir complètement, par un effort de prévoyance libre, contre les risques sociaux. Qui vous a donné ce droit ?

Nous sommes certains que, dans les domaines de la sécurité sociale et de la mutualité, comme dans tant d'autres d'ailleurs, c'est le patronat qui a dicté sa volonté et vous n'avez fait qu'obéir. (Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.)

C'est tellement vrai que vous décidez d'installer les patrons aux leviers de commande des conseils d'administration des organismes de sécurité sociale. La loi de 1945, qui sanctionne le droit des salariés et fait de l'institution leur propriété, conformément à la nature salariale des prestations, posait, entre autres, le principe de l'autonomie complète de l'organisme et celui de l'élection des membres du conseil d'administration au suffrage universel.

Les articles 4, 6, 8, 24 et 49 de l'ordonnance n° 706 disposent que les conseils d'administration des caisses sont composés pour moitié par des représentants des employeurs. C'est un coup très sévère porté aux pratiques démocratiques ! Faire disparaître le seul et dernier exemple d'élections à la proportionnelle sur le plan national, c'est aussi créer un précédent, c'est ouvrir la voie à des généralisations ultérieures, soit pour les conseils de prud'hommes, soit pour les délégués du personnel ou des comités d'entreprise.

Le droit à la santé est remis en cause ; l'accès aux soins rendu plus difficile.

Vos ordonnances consacrent l'inégalité sociale devant la maladie et la mort, et cela est difficilement supportable quand les progrès scientifiques permettent de les combattre de plus en plus efficacement.

Médecine de riches ! Médecine des pauvres ! On en vient à poser l'intolérable question : qui doit vivre et qui doit mourir ? (*Mouvements divers.*)

De cette tribune, au nom des assurés sociaux et ayants droit, au nom de millions de mutualistes, au nom des travailleurs, nous exigeons l'abrogation des maléfiques ordonnances.

La colère des travailleurs se manifeste tous les jours contre l'atteinte portée par le Gouvernement au droit de se soigner.

Les députés communistes saluent leurs actions qui se développent dans tout le pays et les assurent de leur soutien le plus complet dans leur lutte contre un gouvernement de régression sociale.

Par voie de conséquence, le groupe communiste se prononcera contre ce budget. (*Applaudissements sur les bancs des groupes communiste et de la fédération de la gauche démocrate et socialiste. — Exclamations sur plusieurs bancs de l'union démocratique pour la V^e République.*)

M. le président. La parole est à M. Lepage. (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République.*)

M. Pierre Lepage. Mesdames, messieurs, mon intervention portera principalement sur l'action sanitaire et sociale.

La direction départementale de cet important service est la cheville ouvrière, le point de rencontre de tout ce qui se pense et de tout ce qui se fait dans les domaines médicaux et sociaux, publics ou privés, d'un département.

L'instruction générale du 30 juillet 1963 regroupe sous une même autorité les anciens services de la santé et de la population, de la santé scolaire, et de l'aide sociale. La nouvelle direction ainsi créée réunit une équipe de techniciens de disciplines diverses qui travaillent tous pour le bien des personnes : de la naissance à la vieillesse, malades ou bien portantes, adaptées ou non à leur milieu de vie.

Mais hélas ! combien de postes ne sont pas pourvus, et quelles lenteurs il en résulte dans l'acheminement des dossiers ! Actuellement, les services d'aide sociale développent leur action et voient leurs dépenses s'alourdir en raison de l'accroissement des besoins de soins et de l'augmentation de la population inactive du fait de la prolongation de la scolarité et de l'augmentation du nombre des vieillards.

Les nouvelles ordonnances concernant la sécurité sociale auront une incidence sur ces charges. Le ticket modérateur devenant plus lourd, l'aide sera plus souvent demandée et le nombre des assurés sociaux deviendra plus important. Je sais, monsieur le ministre, que des crédits supplémentaires sont prévus dans votre budget, mais seront-ils suffisants ?

La tutelle et le contrôle des établissements hospitaliers sont assurés par la direction départementale de l'action sanitaire et sociale. La fixation des prix de journée est une tâche importante car ces prix ont une incidence prépondérante sur les budgets de l'aide sociale et de la sécurité sociale. Pourtant l'amélioration et l'extension des établissements hospitaliers est indispensable.

Reste le problème difficile du reclassement des travailleurs handicapés physiques. Leur nombre augmente avec celui des accidents du travail, lequel est distancé de loin par celui des accidents de la route.

La reprise du travail chez l'employeur est souvent incompatible avec le nouvel état physique. Retrouver sans délai un poste est une tentative très compromise par le nombre des demandeurs d'emplois bien portants. Le placement en centres spécialisés est précédé de longs délais d'attente. Un atelier protégé permettrait entre temps une reprise contrôlée d'acti-

vités fonctionnelles et un rattrapage scolaire trop souvent indispensable. Un centre de réadaptation fonctionnelle n'est-il pas prévu au niveau régional, dans un plan d'équipement ?

Nul n'ignore l'action des services de protection maternelle et infantile, ni tout ce qui est fait en matière de prophylaxie des maladies infectieuses et des fléaux sociaux. Souvent, à côté de ces équipes, nous trouvons des services sociaux polyvalents de secteur, de santé scolaire, de prévention, qui dépistent et protègent tout spécialement l'enfance malheureuse. Les progrès réalisés dans l'ensemble des traitements et dont bénéficieront un nombre toujours croissant d'enfants, ont pour effet là encore de gonfler considérablement le budget et tout cela s'ajoute aux dépenses d'entretien des pupilles de l'Etat et des enfants recueillis temporaires, sans oublier les secours à certains enfants nécessiteux.

Nous venons de parler de service social. J'ouvre une parenthèse. Il existe encore trois services sociaux juxtaposés comme avant la réforme. La fusion se heurterait paraît-il à des difficultés provenant des différences de statuts — département pour les uns, Etat pour les autres — et à des incidences sur les indemnités. Ne pourrait-on pas clarifier cette situation afin de réaliser réellement ce regroupement ?

Une direction départementale d'action sanitaire et sociale est un ensemble complexe qui déborde largement de son cadre pour rayonner sur le département et sur les communes, en particulier par l'intermédiaire des bureaux d'aide sociale. Ces bureaux fonctionnent très bien dans les grandes villes, nous le constatons dans les commissions cantonales, mais il n'en est pas de même dans les communes rurales qui sont privées du concours d'inspecteurs et d'assistantes sociales. La coordination des services existe, mais nous manquons malheureusement de candidats.

La direction départementale ne peut répondre à sa vocation que si elle a un chef : le directeur. Il est le collaborateur du préfet et du conseil général. Il pense et prévoit l'action à longue échéance, la soutient, la regroupe, la coordonne, l'harmonise pour le bien de tous. Or, monsieur le ministre des affaires sociales, depuis le 15 mai, le département d'Indre-et-Loire est privé de ce chef, dont l'absence est ressentie à tous les échelons. Nous attendons avec impatience son successeur. Monsieur le secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, après le rapport très complet présenté par M. Caille, l'excellent rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, sociales et familiales, je n'insiste pas. Je me borne à observer que dans ce domaine comme dans celui de l'action sanitaire et sociale, nous manquons de personnel qualifié, ce qui entrave le fonctionnement de ce service.

Un mot maintenant sur les conseils de prud'hommes. Dans de nombreux cantons s'élèvent des zones industrielles et des centres commerciaux. Il faut penser à l'extension de territorialité des conseils existants. Je sais que chaque semaine paraissent au *Journal officiel* des décrets en ce sens. Mais la procédure est lente ; il faut attendre parfois plusieurs années pour que les décisions soient prises. J'insiste pour que l'on réduise les délais.

Pour terminer, monsieur le ministre des affaires sociales, je vous recommanderai deux dossiers concernant l'Indre-et-Loire, et en particulier la ville de Château-Renault, important chef-lieu de canton situé au nord de la ville de Tours : il s'agit, d'une part de la mise en service très prochaine d'un centre pour les débilés profonds afin de répondre à un besoin urgent ; d'autre part, de la création d'un service pour les accidentés de la route à l'hôpital de Château-Renault, situé précisément sur un point névralgique de la route nationale n° 10. Il me serait très agréable, monsieur le ministre, que vous répondiez à ces deux questions, et d'avance je vous en remercie. (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à M. Cassagne. (*Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe communiste.*)

M. René Cassagne. Monsieur le ministre des affaires sociales, monsieur le secrétaire d'Etat chargé de l'emploi, quand M. le Premier ministre disposait d'une majorité importante, indiscutable, obéissant au doigt et à l'œil, lui qui apportait en toutes circonstances un appui aussi massif que décisif, il se moquait gentiment de l'opposition. Comme ces temps sont révolus, que chaque scrutin ne dépend plus que de l'état d'âme de quelques parlementaires...

M. Bernard Lepage. De la majorité !

M. René Cassagne. ... M. Pompidou devient beaucoup plus agressif et ses propos, toujours très éloquentes, se soucient beaucoup plus de polémique que des réalités.

Il ne voit dans l'opposition que des gens qui ne savent que critiquer sévèrement, mais sont bien incapables de proposer quoi que ce soit de valable. Il se comporte un peu comme ces gens animés d'une très grande foi, pour qui, en dehors de leur église

et de leur dieu il n'y a pas de salut, qui vouent aux gémonies ceux qui ne pensent pas comme eux et les traitent de mécréants.

Messieurs les ministres, c'est donc un mécréant qui, aujourd'hui, s'adresse à vous et, comme il représente un groupe de l'opposition, le plus important, il va vous montrer, par des faits précis et indiscutables, que M. le Premier ministre exagère et que ses reproches ne sont pas fondés.

C'est sur votre budget, monsieur le ministre des affaires sociales, que je vais étayer ma démonstration. La tâche de l'opposition est difficile. Elle a, en effet, plus que quiconque le devoir d'étudier avec beaucoup d'attention les textes qui lui sont présentés. Elle doit certainement faire preuve de plus de sérieux que tous ceux qui par avance se déclarent satisfaits des projets qui leur sont soumis et sont en tout état de cause décidés à les voter.

Certes, nous avons bien entendu tout à l'heure un rapporteur déclarer que « ça n'allait pas » et qu'il ne voterait pas les crédits proposés. J'imagine, monsieur le ministre, que vous ne nourrissez aucune inquiétude, que vous pensez bien que ce rapporteur ne persévéra pas jusqu'au bout et qu'en fin de compte il émettra un vote favorable. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

Pour l'opposition, la situation est tout à fait différente. Après une étude approfondie, après avoir séparé le bon grain de l'ivraie et trié ce qui est bon et moins bon, elle doit exprimer son opinion et proposer des solutions pour faire connaître ce qu'elle sera capable de faire lorsque, à son tour, elle sera au pouvoir. C'est la loi de l'Histoire, n'est-ce pas ? Un jour viendra où nous serons la majorité. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

A l'occasion de ce budget des affaires sociales, voyons comment nous avons rempli notre mission.

Je ne vous parlerai pas de la sécurité sociale : il y a pour cela deux raisons. La première, c'est que mon excellent collègue et ami M. Fabre traitera longuement ce sujet. La deuxième, c'est que, auteur d'une question orale avec débat, j'espère bien que le grand débat que je souhaite viendra un jour et que nous pourrions discuter franchement de ces problèmes.

Au fond, vous avez bénéficié aujourd'hui d'un tour de faveur, monsieur le ministre, puisque vous avez pu nous parler très longuement de vos ordonnances. Comme ce grand débat n'est pas encore ouvert, nous ne pouvons pas, nous, vous imiter.

Vous avez l'avantage de bénéficier d'un temps de parole très long, ce qui est tout à fait normal d'ailleurs et je m'incline devant cette prérogative gouvernementale. Cela vous a permis de vous expliquer sur le bien-fondé des décisions que vous avez prises, tandis que nous, faute du temps de parole nécessaire, nous ne pouvons pas exposer ce que nous aurions voulu.

M. le ministre des affaires sociales. J'ai parlé pendant vingt-cinq minutes seulement, monsieur Cassagne !

M. René Cassagne. Je ne vous le reproche pas, monsieur le ministre. Auriez-vous parlé pendant une heure que ce serait la même chose ! (Rires). Au surplus vous aurez encore la possibilité de reprendre la parole, tandis que pour nous ce sera fini. M. Chirac, lui aussi, a parlé et même un peu plus longuement ; je ne le lui reproche pas non plus. Je le répète, je trouve cela normal. Et d'ailleurs, son exposé contenait des arguments intéressants.

Je ne parlerai pas davantage de l'assurance maladie pour les artisans et les commerçants. Vous vous souvenez, monsieur le ministre, de notre discussion à ce sujet. Le système que vous proposiez me paraissait difficilement applicable. Vous prétendiez le contraire et vous promettiez son application pour le 1^{er} janvier 1967. Je n'étais pas ministre, hélas ! mais c'est moi tout de même qui avais raison.

M'adressant plus spécialement à M. le secrétaire d'Etat chargé des problèmes de l'emploi, j'aimerais connaître ses intentions en ce qui concerne l'emploi.

Pour les connaître, il faut relire vos discours, monsieur le secrétaire d'Etat, prendre connaissance de vos interviews, vous écouter à la télévision où vous bénéficiez d'un privilège qui vous permet d'apparaître souvent sur le petit écran, étudier votre budget, lire les rapports de nos collègues qui, j'en suis persuadé, ont fait tout leur possible pour présenter un travail utile, objectif, entaché ni de sectarisme ni d'esprit partisan. J'ai fait cet effort et je vais peut-être vous étonner, monsieur le secrétaire d'Etat, mais je dois commencer par vous exprimer ma satisfaction.

Oui, c'est vrai, un effort très important a été accompli et l'on enregistre des améliorations certaines. Certes, point n'était besoin de réclamer les pleins pouvoirs et de procéder par voie d'ordonnances pour parvenir à ce résultat, mais enfin vous avez fait un effort, c'est l'essentiel.

Je reconnais que des crédits ont été augmentés. Ils correspondent à des nécessités enfin reconnues, telle l'augmentation de la rémunération de certains de vos agents. Vous avez renforcé

en personnel et en matériel les services de la main-d'œuvre pour leur permettre de fonctionner. Fort bien ! Pourquoi n'approuverai-je pas l'effort ainsi accompli ?

Depuis 1963 — je vous renvoie à toutes mes interventions sur le budget du travail — j'ai demandé que cela soit réalisé. J'enregistre que j'ai été enfin entendu, avec quatre ans de retard, soit, mais qu'importe ! Ce résultat n'est pas négligeable et je vous en remercie. J'espère que dans quatre ans — mais sans doute ne serez-vous plus secrétaire d'Etat ! — vous mettrez en application les propositions que je vais vous soumettre.

Si, en ce qui concerne les catégories de petit personnel, on enregistre une amélioration certaine, il ne faut tout de même pas en rester là. Vous savez d'ailleurs que toutes les catégories de personnel de votre ministère doivent être reclassées. Il faut leur assurer la promotion qui leur est refusée depuis des années.

Il semble que les services de votre ministère soient frappés d'une sorte de malédiction. Vous n'en êtes pas responsable. Mais je reviendrai sur ce point dans un instant et je vous indiquerai ce que vous pourriez faire, à mon sens.

La situation actuelle de l'emploi, dont un membre de la majorité, M. Caille, rapporteur pour avis, a montré combien elle se dégradait, vous a conduit à « restructurer » les organismes d'accueil des travailleurs sans emploi. Là encore je trouve que vous avez fait de réels efforts. En opposition objective qui s'efforce de comprendre et pratique le fair play — ce qu'on n'a pas toujours fait à son égard — nous disons que c'est bien.

L'un de ces efforts réside dans la généralisation de l'aide — sauf encore pour les ouvriers agricoles, mais cela ne saurait tarder, paraît-il. Cette généralisation de l'aide est vraiment chose remarquable. Me permettez-vous de vous rappeler que depuis 1960 nous réclamions, nous, l'application de la loi par la création de ces fameux fonds départementaux qui auraient justement permis cette généralisation ? Il y a de cela sept ans, mais mieux vaut tard que jamais !

Un autre effort réside dans la substantielle augmentation des indemnités allouées aux travailleurs sans emploi. Je m'en réjouis, car à plusieurs reprises je vous l'avais réclamée.

Il est tout de même un propos que vous avez tenu tout à l'heure et que je me permets de relever : « On nous avait reproché — avez-vous dit — de vouloir toucher aux Assedic, aux associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce ». Oui, je reconnais que l'Etat fait un effort supplémentaire, mais qui donc fait le plus grand effort ? N'est-ce pas l'assurance mutuelle que, d'un commun accord, les syndicats ouvriers et patronaux ont mis en place sous la forme des Assedic ?

Vous avez ajouté : « de tous les pays du monde, notre système est le meilleur ». Je crois que c'est vrai, mais n'est-ce pas grâce aux efforts conjugués de l'assurance chômage, qui est née d'une convention entre le patronat et les ouvriers, et naturellement aussi de l'Etat ?

A l'heure actuelle, les Assedic apparaissent non seulement comme des gestionnaires, mais comme l'organisme qui apporte la plus forte contribution. Si, demain — ce que je ne souhaite pas — la crise de chômage que nous connaissons se généralisait, vous auriez beaucoup moins de ressources et davantage de dépenses. Je suppose que vous me répondrez que l'Etat consentirait alors l'effort nécessaire pour maintenir au même niveau, sinon pour les augmenter, les allocations que vous avez définies il y a quelques instants.

Hélas ! quelles que soient les sources d'information utilisées, on constate que le nombre des travailleurs sans emploi augmente régulièrement.

Il y a ceux qui sont connus, recensés, aidés, qui représentent un petit nombre, 60.000 environ.

Il y a la foule de ceux qui, jusqu'à ce jour, n'ont pu être décelés faute d'études sérieuses et de la généralisation des fonds de chômage et qui ne sont pas secourus. Selon certaines estimations, ils seraient 250.000, mais il est bien difficile de connaître leur nombre exact.

Il y a surtout les jeunes. Vous avez dit que vous alliez vous en occuper. Croyez-moi, monsieur le ministre, il faut s'en occuper d'urgence. Voilà pourquoi je me permettrai tout à l'heure de vous suggérer encore quelques idées, que vous jugerez bonnes ou mauvaises, mais dont je souhaite que vous tiriez le plus grand profit.

M. Edmond Bricout. Des bonnes !

M. René Cassagne. Nombreux sont les jeunes gens qui, après de modestes, de très modestes études, n'ont trouvé aucun travail, ne sont inscrits nulle part et attendent avec impatience le service militaire pour sortir de la situation épouvantable dans laquelle ils se trouvent.

Nombreuses sont de même les jeunes filles qui aspirent au mariage, espérant trouver un mari qui, par son travail, leur apportera un peu d'argent et qui les dispensera d'aller en demander à leurs parents, lesquels ne peuvent parfois pas leur en donner.

D'après un rapport du Conseil économique, ces jeunes seraient au nombre de 600.000. Je vous demande, monsieur le ministre, de vous pencher sur ce problème. Certes — je vous rends cette justice — vous avez annoncé votre intention de le résoudre. Mais quelles solutions nous apportez-vous : le fonds national de l'emploi.

En 1960, à propos de constructions navales — je m'excuse d'évoquer ainsi l'histoire un peu ancienne — je demandais qu'un fonds national de chômage fût créé pour permettre un reclassement des ouvriers. C'était un embryon du fonds national de l'emploi. Ma proposition fut alors rejetée. Mais en 1963, lorsque M. Grandval soumit à l'Assemblée un projet tendant à cette création, nous l'avons discuté, nous l'avons même amendé, et le texte fut finalement voté à l'unanimité.

Pourtant, dès l'année suivante, nous nous sommes aperçus que les crédits affectés au fonds national de chômage n'avaient pas été employés. Aussi avons-nous demandé l'intervention effective de ce fonds et l'utilisation des crédits qui lui étaient destinés.

En 1964, 1965, 1966 et même au début de cette année, nous avons réitéré notre demande.

A présent, ce fonds est en service. Tout arrive. Mais reconnaissez, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il y faut le temps. Heureusement que vous avez demandé les pleins pouvoirs pour aller plus vite ! Pour vous décider à agir immédiatement, il a fallu que vous soyez pris à la gorge. Depuis longtemps, vous auriez pu faire fonctionner un organisme qui avait le mérite d'exister et qui était tout de même de nature à donner satisfaction. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

Mais vous avez voulu, en plus, créer un organisme nouveau, une bourse nationale de l'emploi, dotée de moyens ultra-modernes, tel un ordinateur capable de rassembler et de diffuser simultanément tous les renseignements utiles concernant les offres et les demandes — dans la région parisienne pour commencer, mais sans doute ensuite dans le reste de la France, en particulier dans la Corrèze. (Sourires.)

Peut-être pourrez-vous résoudre ainsi un problème économique important. Mais — soyez-en sûr, monsieur le secrétaire d'Etat — vous ne résoudrez pas pour autant le problème social qui demeure toujours posé.

Un ordinateur est une machine capable de rendre d'immenses services. Mais les hommes ne sont pas des éléments comblables, des données statistiques, et leur sort ne peut être réglé uniquement par l'ordinateur. Par conséquent, à côté de cet appareil qui peut être indispensable, il faudra des services renforcés, des services compréhensifs.

Votre deuxième idée, c'est la création d'une agence nationale de l'emploi. Alors là, je ne comprends plus.

Vos services sont habilités à effectuer ce travail et voilà que vous constituez un organisme nouveau. Dans le clair-obscur qui accompagne cette création, je voudrais vous poser quelques questions.

Pourquoi avez-vous besoin de cette agence ? Les employés du service de l'emploi, qui sont sous votre autorité, sont-ils des incapables ? N'ont-ils pas été, au contraire, longtemps abandonnés à leur sort ? Allez-vous maintenant leur reprocher de n'avoir pas effectué des travaux qu'on ne voulait pas qu'ils fassent ?

Donnez-leur donc plutôt les moyens d'accomplir la tâche qu'ils ont le souci d'exécuter au mieux.

Si vous leur accordiez une partie des crédits affectés à l'agence nationale de l'emploi qui atteindront, dit-on, 70 millions de francs, vos propres services pourraient fonctionner convenablement et il ne serait point nécessaire d'envisager une création nouvelle.

Et le comble, c'est que si au mois d'avril, après les élections, on réclamait d'urgence et toute affaire cessante, les pleins pouvoirs pour agir sans délai, vous reconnaissez aujourd'hui que l'agence nationale de l'emploi ne pourra fonctionner efficacement et rendre les services que vous en attendez que dans cinq ans !

Pourquoi était-on tellement pressé alors, pour aller maintenant si lentement ?

L'appareil existe, je le répète, il suffit de le doter des moyens indispensables, de le renforcer.

En outre, il ne me plaît guère que ce nouvel organisme ait le caractère d'un établissement public, ce qui signifie que ses employés seront des fonctionnaires sans être des fonctionnaires. Comment seront-ils recrutés ? Les mauvaises langues prétendent que la faveur pourra faire autant que le mérite et que ces personnels pourront obtenir des emplois que ne perçoivent pas les meilleurs de vos fonctionnaires.

Qu'en est-il exactement ? Des bruits fâcheux circulent et je souhaite qu'aujourd'hui, monsieur le ministre, vous nous indiquiez si ces employés seront régis par le statut de la fonction publique, si leurs traitements seront calqués sur ceux des fonctionnaires. Ces précisions supprimeraient toute équivoque.

Je vais être obligé d'arrêter là mon propos puisqu'un clignotant rouge m'apprend que mon temps de parole est épuisé. Je le regrette car j'aurais aimé insister sur le fonds national de l'emploi. Je vous avais demandé d'en installer une section dans mon département. Vous avez eu la gentillesse d'adresser votre réponse à M. Chaban-Delmas qui, comme il ne déteste pas la publicité, l'a fait publier dans un journal et j'ai eu ainsi les indications que vous auriez pu me fournir. Vous ne l'avez pas fait, mais je veux quand même vous remercier publiquement d'avoir pris le soin de vous adresser à quelqu'un qui avait la faculté de faire paraître sa correspondance dans la presse. (Rires et applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.)

Certes, vous avez accompli un gros travail, vous avez pris à cœur ce problème de l'emploi ; je le reconnais. Vous avez apporté certains remèdes dont je ne nie pas la valeur. Mais soigner le mal ne suffit pas. Ce qu'il faut, c'est empêcher que le mal s'étende au point de faire basculer l'économie française tout entière.

Je renouvelle ici la demande que je vous ai adressée et qu'à plusieurs reprises j'avais exprimée à vos prédécesseurs. Ne serait-il pas possible d'instituer un système de prévision conçu de telle façon qu'avant même qu'une industrie soit touchée, ou qu'une entreprise soit condamnée à disparaître, les ouvriers soient informés ? Ainsi pourraient-ils apprécier les conditions de licenciement, préparer leur départ, connaître les branches d'activité au sein desquelles un reclassement est possible. C'est dans ce sens que je vous demande d'agir.

Au fond, monsieur le ministre, dans ce débat où le temps nous est mesuré, seul l'homme devrait compter pour vous, comme pour nous, l'homme avec ses grandeurs et ses servitudes, son caractère, ses problèmes familiaux et sociaux, son âge aussi parfois.

Dans la conduite d'une politique de l'emploi et quels que soient les moyens mis en œuvre, dès lors qu'on oublie l'homme, on ne remplit qu'imparfaitement sa mission. (Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste, et du groupe communiste.)

M. le président. La parole est à M. Christian Bonnet.

M. Christian Bonnet. Messieurs les ministres, je présenterai deux brèves observations. L'une concerne l'application pratique des mesures heureuses que le Gouvernement peut être amené à prendre, ou le Parlement à adopter. Il y a quelques années déjà, nous avons voté une loi sur la protection sociale des travailleurs indépendants. Or nous attendons encore son application pratique.

Je ne suis pas seul à redouter que, dans le domaine de l'emploi où les ordonnances ont été le plus favorablement accueillies — et l'intervention de l'orateur précédent ne permet pas de démentir ce propos — les promesses faites, les décisions prises ne soient appliquées que tardivement, et il en va de même en ce qui concerne la protection sociale de tous les Français à laquelle vous étiez, je le sais, monsieur le ministre des affaires sociales, très attaché. Les déceptions sont, en la matière, très mauvaises conseillères.

Quant à la réforme de la sécurité sociale, réforme que je serais plutôt tenté de qualifier d'assainissement financier, elle ne vous apporte — M. Ribadeau Dumas l'a souligné dans son excellent rapport — qu'un « moment de pause ». Il doit être consacré à étudier la philosophie de la véritable réforme à laquelle, au moins en ce qui concerne le risque maladie, vous ne pouvez, et nous avec vous, longtemps échapper.

A cet égard, parlant au nom de mon groupe — et cela d'autant plus volontiers que j'exprime ici une conviction personnelle de longue date, vous le savez, monsieur le ministre — je regrette que les sacrifices qui ont été imposés soient proportionnels, c'est-à-dire en fait supportés davantage, malgré le déplafonnement, par les catégories sociales les plus déshéritées.

Je pense que vous-même et vos collaborateurs devez dès maintenant mettre en chantier, ou continuer, l'étude d'une protection sanitaire et sociale différente pour les plus favorisés de ce qu'elle est pour les plus démunis.

Il faut appliquer le principe de la progressivité. Nous le respectons déjà en matière d'impôt sur le revenu des personnes physiques et, dans le même esprit mais en sens inverse puisqu'il s'agit ici de recevoir et non plus de contribuer, il faut l'adapter à la couverture des risques sociaux. Les plus privilégiés sont à même, soit par leurs propres ressources, soit par le biais de régimes d'assurances particuliers, d'assumer les risques les plus modestes.

Ce problème de la modulation des prestations sociales en fonction des revenus, vous ne pourrez l'éluider longtemps. D'autres pays se sont déjà engagés dans cette voie, notamment la Suède et le Danemark.

Certes, des problèmes se posent qui ne sont pas faciles à résoudre, problèmes sociologiques, économiques, politiques peut-être, problèmes techniques en tout cas.

Où se situent la ligne de partage des revenus et celle des risques ? Où commence ce grand risque que personne ne peut assumer seul aujourd'hui, en l'état actuel des choses ? Comment cerner le revenu, quand bien même vous aurez établi une frontière, alors que la direction générale des impôts répugne à vous fournir certaines indications qu'à cet égard vous pourriez souhaiter ?

Peut-être avancerez-vous une objection : celle de la disparité entre les ressources que vous pourriez vous procurer, et les charges qu'entraînerait fatalement, sur le plan administratif, une telle modulation du régime de protection sociale. J'en suis parfaitement conscient, mais j'irai jusqu'à vous dire que, si même le bénéfice devait être mince sur le plan des chiffres, le jeu — pardonnez-moi cette expression vulgaire — en vaudrait la chandelle, car le climat psychologique — et donc politique — se trouverait transformé par l'instauration d'un système plus juste.

Monsieur le ministre, déjà l'année dernière j'avais attiré votre attention sur ce que devrait être une politique sociale. Le 20 octobre 1966 je vous demandais :

« Qu'est-ce qu'une politique sociale ? Consiste-t-elle à donner davantage à ceux qui ont déjà le nécessaire ou à donner l'indispensable à ceux qui ne l'ont pas ? »

Aujourd'hui, je vous dis qu'elle ne consiste pas, s'agissant de la protection sanitaire et sociale, à verser les mêmes prestations à ceux qui ont des situations très différentes.

Nous constatons de par le monde, entre les différentes nations, à l'intérieur même d'un pays entre les régions et entre les individus eux-mêmes, que les disparités s'accroissent entre les situations, ce qui est très triste.

Certes, la description du mal est plus facile que sa guérison. Du moins admettez-vous qu'il nous est impossible de demeurer l'esprit en repos, ni vous Gouvernement, ni nous Parlement, tant que subsistera un régime de protection sociale, généreux dans son principe, mais inéquitable dès lors qu'il s'applique également à des Français ayant des situations sociales très différentes.

Monsieur le ministre, c'est dans le sens que je viens d'indiquer qu'il vous faut chercher la réforme inéluctable du régime de l'assurance-maladie. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants.)

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

M. Jean Royer. Monsieur le ministre, je voudrais attirer pendant quelques minutes votre attention sur l'une des pièces maîtresses de votre politique de la santé publique, c'est-à-dire la création ou la modernisation des hôpitaux, au niveau de l'investissement, du fonctionnement et, enfin, de l'intérêt des personnels.

En ce qui concerne l'investissement, puisque nous sommes en période budgétaire, il faut parler chiffres précis. Pour toute la durée du Plan, vous avez prévu d'investir 12.650 millions de francs dans la création d'hôpitaux. Sur cet ensemble, une subvention de l'Etat portant sur les 23 hôpitaux universitaires s'élèvera à 3.020 millions de francs.

La question que je vous avais déjà posée l'année dernière et à laquelle, je le sais, vous êtes très sensible, est la suivante : comment dégager les financements complémentaires à cette dotation de l'Etat pour permettre d'engager toutes les dépenses nécessaires, même si elles s'étaient parfois sur deux Plans ?

La création de ces hôpitaux est très urgente car votre réforme de 1958 ne prendra toute sa valeur et toute sa profondeur que si les soins, l'enseignement et la recherche sont intimement liés dans ces nouveaux établissements. Donc, il faut aller vite pour mettre en place ces financements et pour exécuter les travaux.

Votre ministère, qui était essentiellement un ministère de protection, devient un ministère de bâtisseurs. Or quels sont les points que nous devons examiner ? Ceux sur lesquels doivent s'exercer le contrôle et l'incitation pour parvenir à de meilleurs résultats.

En 1967, vous avez créé 1.765 lits d'hôpital ; en 1968, vous en créerez 2.100, mais l'ensemble des lits des 23 hôpitaux universitaires s'élève, si je ne m'abuse, à 68.546 !

Donc, malgré les crédits mis en œuvre, la cadence employée pour les constructions est bien trop lente. En conséquence, je vous suggère trois éléments d'accélération de la mise en place des crédits et de l'exécution des travaux.

Premier élément : il est nécessaire, avant tout, de mettre au point très vite le schéma de financement des investissements et de ne point faire, en matière de santé publique, ce qu'on a fait en créant la caisse nationale des H. L. M. Vous voulez créer une caisse d'action sanitaire et sociale, monsieur le ministre. Il faut la créer très vite et même sans attendre, je m'excuse de vous le dire, un débat au printemps, car le temps que vous la mettiez en place, que vous constituiez les organismes directeurs, que vous alimentiez cette caisse en subventions ou en emprunts sur le marché financier ou en sorties de fonds d'autofinancement des hôpitaux, vous allez perdre des mois sinon un ou deux ans !

Par conséquent, il faudrait dissocier la mise en place des nouveaux mécanismes financiers de l'examen d'une nouvelle loi d'organisation hospitalière.

Deuxième élément : les études sont trop lentes. Il se passe souvent deux ou trois ans entre le départ de la conception générale d'un hôpital et l'arrivée au niveau de l'adjudication des travaux, c'est-à-dire des plans détaillés.

Or, la direction de l'équipement sanitaire et social du Vésinet est débordée de travail. Après avoir reçu un accord préalable de principe de cette direction sur un avant-projet sérieux, composé des pièces essentielles, les études ne devraient-elles pas être envoyées vers la région ou vers le département, selon une décentralisation efficace, c'est-à-dire en faisant entièrement confiance aux cadres dont vous disposez ? Je vous assure que ce serait là une pièce maîtresse du développement des créations d'hôpitaux. (Applaudissements sur divers bancs.)

Enfin, troisième élément : le contrôle des travaux, qui dureront entre quatre et six ans, devrait être effectué, d'une part, par les échelons locaux et, d'autre part, par des *missi dominici* envoyés par la direction du Vésinet sous votre contrôle sur les lieux de construction de l'hôpital.

C'est ainsi que, profitant d'une conjoncture excellente dans le domaine des activités du bâtiment en France, conjoncture excellente parce qu'il n'y a pas de « surchauffe » des prix, et parce que tous les outillages et tous les ouvriers sont loin d'être employés, non seulement vous construisez vos hôpitaux plus vite et rendriez service plus tôt, mais encore vous mobiliserez, dans le cadre général de l'économie, des activités qu'il faut, à tout prix, relancer.

Telles sont les observations que je voulais présenter, concernant la construction des hôpitaux.

Quant à leur fonctionnement, quelles recommandations puis-je formuler de cette tribune ? Tout d'abord, et très simplement je dirai qu'il faut agir en vue de diminuer les taux de fréquentation de certains hôpitaux. En effet, si le taux se situe à un niveau normal, en revanche, et contrairement à ce que laisseraient supposer les propos optimistes des rapporteurs dont j'ai étudié attentivement les données, les taux enregistrés en période de pointe ne sont plus supportables.

Comme beaucoup d'autres maires, j'ai la charge d'un hôpital qui, cet hiver, risque, comme l'hiver dernier, d'être fréquenté à 120 p. 100 ou à 130 p. 100 de sa capacité d'accueil.

Evidemment, si l'on fait la moyenne sur toute la France, on note que ce phénomène est encore plus important dans les campagnes, là où l'hôpital tend à se transformer en hospice, étant donné la longueur des séjours des malades, notamment des malades chroniques.

On peut en conclure, outre le taux de fréquentation, que la durée des séjours constitue un élément essentiel du fonctionnement des hôpitaux.

Il faut à tout prix appliquer les recommandations du Plan visant à réduire ces séjours, en moyenne, de vingt à seize jours d'hospitalisation.

On peut l'obtenir grâce au développement des matériels d'analyse, grâce aux examens radiologiques et aux laboratoires biologiques qui examinent, à tous les niveaux, l'état du corps humain, grâce aussi à la multiplication des soins à domicile, grâce, enfin — les rapporteurs le recommandent avec vigueur — à la création d'établissements où les convalescents peuvent être aisément accueillis. Il sera alors possible d'agir sur les prix de journée.

C'est le troisième aspect du fonctionnement des hôpitaux qui nous cause de nombreux soucis. Bientôt viendra l'époque où nous établirons nos budgets et où l'autorité de tutelle à l'échelon local nous imposera de ne pas dépasser 8 p. 100 à 10 p. 100 d'augmentation.

Monsieur le ministre, dans certains cas, malgré les efforts de rigueur, d'économies et de surveillance, le fonctionnement actuel de nos hôpitaux ne nous permettra pas de respecter le plafond qui nous est imposé. Aussi je vous demande le libéralisme le plus entier pour examiner hôpital par hôpital — dans le cadre des grandes agglomérations notamment — le prix de journée à établir dans l'avenir.

Enfin, j'ajouterai quelques mots à propos des personnels, dont beaucoup d'orateurs ont parlé ou parleront. Certes, il faut revoir le statut des cadres de direction et de l'intendance. Il faut s'occuper également de recruter les 25.000 infirmières indispensables à la bonne marche de nos hôpitaux. Je demande une fois de plus que l'Etat subventionne la construction de logements pour retenir les infirmières, comme font les administrations, qui accordent aux offices d'H. L. M. des subventions en vue de réserver des logements. Il est capital, pour retenir les infirmières dans les hôpitaux, de les loger près de leur lieu de travail et au moindre prix ; ainsi satisfaction pourrait nous être donnée, monsieur le ministre, sans que nous subissions l'application de l'article 40.

Enfin, il faudrait réduire progressivement la durée du travail dans les hôpitaux à cinq jours par semaine. On éviterait ainsi les effets de l'absentéisme qui tend à croître de plus en plus. Grâce aux économies que vous pourriez réaliser sur les dépenses hospitalières, il vous serait possible de dégager des crédits pour améliorer le statut, la rémunération et les conditions de travail des personnels. (*Applaudissements sur les bancs de l'union démocratique pour la V^e République et des républicains indépendants.*)

M. le président. La parole est à Mme Thome-Patenôtre. (*Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

Mme Jacqueline Thome-Patenôtre. Monsieur le ministre, je voudrais tout d'abord attirer votre attention sur un problème qui revêt une importance sociale évidente, celui des crèches en raison de la nécessité, pour nombre de jeunes ménages, de disposer d'un deuxième salaire, celui de l'épouse, pour vivre décemment et afin de favoriser la promotion de la femme.

A travers les études et les colloques entrepris actuellement à ce sujet, il paraît indispensable de multiplier les crèches dans les milieux urbains et dans les grands ensembles.

Or si le problème du financement de la construction et celui du remboursement des emprunts se pose effectivement, celui du coût du fonctionnement de la crèche, lui, pose de sérieuses difficultés financières.

Dans la région parisienne, le coût de la journée d'un bébé en crèche est d'environ 25 à 28 francs. Sur cette somme, les parents paient en moyenne 30 à 40 p. 100, le ministère des affaires sociales 2,80 p. 100, soit 0,70 à 0,80 franc par jour, le département 2,20 p. 100, soit 0,60 franc par jour. Il reste donc 55 p. 100 des frais à la charge des villes.

Ainsi, les municipalités qui construisent des crèches doivent combler chaque année un déficit de fonctionnement qui atteint environ 17 millions de francs, par exemple, pour un effectif de quarante enfants.

Il existe une certaine contradiction entre la rigueur des mesures officielles imposées à juste titre pour garantir la sécurité et le bien-être des enfants et la modicité de la participation de l'Etat aux dépenses de fonctionnement des crèches.

Il serait indispensable, monsieur le ministre, qu'à l'avenir, dans le budget des affaires sociales, une part plus importante des subventions de l'Etat soit affectée à ces dépenses de fonctionnement afin d'alléger à la fois la part des parents et celle des municipalités et de permettre à celles-ci de réaliser un nombre de crèches correspondant aux besoins qui se font sentir dans notre pays. (*Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste.*)

Je voudrais, monsieur le ministre, évoquer un second problème.

D'après les évaluations du V^e Plan, le nombre des jeunes inadaptés physiques et sociaux serait d'environ 1.470.000 à l'heure actuelle. Non seulement il est nécessaire d'augmenter le nombre des établissements d'accueil et de soins, mais il importe également de disposer d'un personnel qualifié.

Or, toujours selon le V^e Plan, 490 assistantes sociales spécialisées, 1.570 infirmières, 1.000 pédo-psychiatres à plein temps, 1.750 psychologues cliniciens et 15.000 éducateurs supplémentaires seraient nécessaires pour pallier la carence des effectifs actuels, en supposant que la courbe du nombre des inadaptés reste statique.

Cette carence résulte en partie de l'insuffisance des garanties offertes au personnel chargé de l'enfance inadaptée, dans les établissements privés à but non lucratif, en ce qui concerne leur statut, leurs conditions de travail et de rémunération, ce qui a entraîné une désaffection, bien compréhensible, de la part du personnel et a détourné une grande partie des vocations.

Or nous savons que ces établissements privés mais, en fait, subventionnés et étroitement contrôlés, accueillent la plus grande partie des jeunes inadaptés qui ne peuvent trouver place dans les établissements publics en raison de l'insuffisance des moyens d'accueil de l'Etat.

Le V^e Plan estimait à 675.000 le nombre des débiles mentaux. L'Etat n'en accueille que 50.000 environ dans les classes de perfectionnement de l'éducation nationale. Il estimait également à 615.000 le nombre des caractériels et délinquants, dont seulement 2.000 à 3.000 bénéficient de l'éducation surveillée dans les établissements publics.

On voit ainsi que l'effort de l'Etat semble encore moins porté vers l'amélioration de l'aide aux inadaptés sociaux, caractériels et délinquants, que vers l'aide aux inadaptés physiques et mentaux.

Or on sait que le nombre des inadaptés sociaux est celui qui risque de s'élever le plus rapidement dans les années à venir, du fait de la « déshumanisation » des relations dans les grandes villes et des sollicitations multiples auxquelles sont exposés les jeunes, dont les besoins et les goûts s'affirment avant la prise de conscience des responsabilités.

Sur l'ensemble des jeunes inadaptés placés, près de 90 p. 100 le sont dans des établissements privés. A la fin du IV^e Plan, 16 p. 100 seulement des besoins étaient couverts et à la fin du V^e, si toutefois les prévisions étaient réalisées, ce chiffre ne s'élèverait encore qu'à 33 p. 100.

Or chacun sait que le retard pris est déjà considérable.

Il faut donc admettre, monsieur le ministre, compte tenu de toutes ces données, que le secteur privé assume en fait un service public indispensable à la collectivité. Dans ces conditions, il est regrettable que le décret du 26 décembre 1966, qui admet le principe de la parité entre le secteur privé et le secteur public, n'ait pu être appliqué jusqu'à présent, en raison de circulaires ministérielles restrictives qui empêchent l'application intégrale de la convention collective nationale conclue depuis le 15 mars 1966 entre les salariés et les employeurs du secteur de l'enfance inadaptée.

Je sais, monsieur le ministre, qu'une circulaire toute récente préconise des dispositions nouvelles plus conformes à l'esprit du décret de décembre 1966, mais je vous signale que ces dispositions risquent d'être inapplicables, du fait d'un plafonnement forfaitaire de l'augmentation des prix de journée, à concurrence de 5 p. 100.

Pour accorder des rémunérations valables, les établissements en seraient alors réduits à faire des économies sur la qualité des soins et de l'éducation données aux enfants. Ne pensez-vous pas qu'il y aurait lieu d'assouplir dès maintenant cette procédure quelque peu arbitraire ?

En conclusion, monsieur le ministre, nous insistons pour que soit accélérée la mise en place de nouveaux établissements publics d'éducation et de soins et pour que des mesures de justice puissent permettre aux établissements privés de contrôler et de subventionner, de recruter et de rémunérer convenablement le personnel qualifié dont ils ont besoin pour faire face à leurs très lourdes responsabilités. (*Applaudissements sur les bancs de la fédération de la gauche démocrate et socialiste et du groupe communiste.*)

M. le président. Mesdames, messieurs, considérant le grand nombre d'orateurs encore inscrits, la suite de la discussion budgétaire est renvoyée à la troisième séance de ce jour qui, en accord avec le Gouvernement, est fixée à vingt et une heures et non à vingt et une heures trente.

— 5 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Ce soir, à vingt et une heures, troisième séance publique :

Fixation de l'ordre du jour.

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1968 (n° 426) ; (rapport n° 455 de M. Philippe Rivain, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Affaires sociales et article 64 (suite) :

Santé publique. (Annexe n° 4. — M. Bisson, rapporteur spécial ; avis n° 459 de M. Peyret, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

Travail. (Annexe n° 5. — M. Boisdé, rapporteur spécial ; avis n° 459 de M. René Caille (travail) et de M. Ribadeau Dumas (sécurité sociale) au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.)

La séance est levée.

(La séance est levée à dix-neuf heures quinze minutes).

Le Chef du service du compte rendu sténographique de l'Assemblée nationale,

VINCENT DELBECCHI.