



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7^e Législature

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

(81^e SEANCE)

COMPTE RENDU INTEGRAL

1^{re} séance du lundi 25 novembre 1985

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. GUY DUCOLONÉ

1. **Nomination d'un député en mission temporaire** (p. 4775).
2. **Valeurs mobilières.** - Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire (p. 4775).
3. **Retraites des rapatriés.** - Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi (p. 4775).

M. Gérard Collomb, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

Discussion générale : M. Jacques Blanc.

Clôture de la discussion générale.

M. Franceschi, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé des retraités et des personnes âgées.

MM. Jacques Blanc, le président, le rapporteur.

Passage à la discussion de l'article 10.

Article 10. - Adoption (p. 4776)

Vote sur l'ensemble (p. 4777)

Explication de vote : M. Jacques Blanc.

Mme Dufoix, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement.

Adoption de l'ensemble du projet de loi.

4. **Transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.** - Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi (p. 4777).

M. Belorgey, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

Mme Dufoix, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement.

M. Franceschi, secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé des retraités et des personnes âgées.

Discussion générale :

M. Jacques Blanc,
M^{mes} Sublet,
Jacquaint.

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

5. **Ordre du jour** (p. 4790).

COMPTE RENDU INTEGRAL

PRÉSIDENCE DE M. GUY DUCOLONÉ,
vice-président

3

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

NOMINATION D'UN DÉPUTÉ EN MISSION TEMPORAIRE

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre une lettre m'informant de sa décision de placer M. Sablé, député de la Martinique, en mission temporaire, dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 144 du code électoral, auprès de M. le ministre des relations extérieures.

Cette nomination a été publiée au *Journal officiel* du 23 novembre 1985.

2

VALEURS MOBILIÈRES

Communication relative à la désignation d'une commission mixte paritaire

M. le président. M. le président de l'Assemblée nationale a reçu de M. le Premier ministre la lettre suivante :

« Paris, le 22 novembre 1985.

« Monsieur le président,

« Conformément à l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, j'ai l'honneur de vous faire connaître qu j'ai décidé de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux valeurs mobilières.

« Je vous serais obligé de bien vouloir, en conséquence, inviter l'Assemblée nationale à désigner ses représentants à cet organisme.

« J'adresse ce jour à M. le président du Sénat une demande tendant aux mêmes fins.

« Veuillez agréer, monsieur le président, l'assurance de ma haute considération. »

Cette communication a été notifiée à M. le président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Les candidatures devront parvenir à la présidence avant le jeudi 28 novembre, douze heures.

A l'expiration de ce délai, elles seront affichées.

Si le nombre des candidats n'est pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, la nomination prendra effet immédiatement.

Dans le cas contraire, elle aura lieu par scrutin.

RETRAITES DES RAPATRIÉS

Discussion, en deuxième lecture, d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, en deuxième lecture, du projet de loi portant amélioration des retraites des rapatriés (n^{os} 3050, 3103).

La parole est à M. Gérard Collomb, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Gérard Collomb, rapporteur. Monsieur le président, madame le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, monsieur le secrétaire d'Etat chargé des retraités et des personnes âgées, mes chers collègues, le Sénat a adopté le projet de loi portant amélioration des retraites des rapatriés le 8 novembre dernier sans modification de fond. Il a simplement tenu à clarifier la rédaction de l'article 10.

La seule vertu de mon rapport ne peut être que la concision.

Aussi, mes chers collègues, je vous propose de suivre la proposition de la commission d'adopter ce projet dans le texte du Sénat. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jacques Blanc.

M. Jacques Blanc. Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, cette petite loi que l'Assemblée est aujourd'hui appelée à voter n'a guère été modifiée par le Sénat. Nous la voterons donc, comme nous l'avons fait en première lecture.

Mais je veux poser une question au Gouvernement : où sont les engagements pris vis-à-vis des rapatriés ? Que sont devenues les promesses du Gouvernement ?

Celui-ci nous dit : « On ne peut pas se lancer dans l'indemnisation, mais on va s'occuper des retraites, parce qu'elles sont prioritaires. »

Mais le projet s'est amenuisé au fil du temps et la déception est grande chez les rapatriés. Personne ne peut dire combien d'entre eux vont bénéficier de ce texte - notons qu'il s'agit de ceux de Tunisie et du Maroc, ceux d'Algérie ayant déjà bénéficié d'une reconstitution de carrière il y a longtemps. Vous avez introduit une clause restrictive : le rachat de points se fera en fonction du revenu actuel, ce qui élimine un grand nombre de ces rapatriés et crée incontestablement des injustices.

Les engagements pris formaient un tout. Que sont-ils devenus ?

Grâce aux lois du 15 juillet 1970 et du 2 janvier 1978, nous avons été de l'avant. Pour manifester notre réelle solidarité avec les rapatriés, il faut maintenant clore le dossier de l'indemnisation, comme le candidat François Mitterrand s'y était formellement engagé. On n'en parle plus ! Il y aura, chez les rapatriés, une très grande déception.

S'agissant des aménagements de dettes, les commissions mises en place se prononcent - c'est vrai - de façon assez normale, mais leurs décisions sont aussitôt remises en cause par les administrations, en particulier par celle des finances, et n'aboutissent pas. Cela aussi suscite une très grande déception.

On constate également des blocages étonnants dans l'application de la loi d'amnistie. C'est ainsi que, pour gagner un échelon, les officiers et sous-officiers doivent racheter de vingt à vingt-cinq points pendant dix ou quinze ans. Cela n'est pas acceptable.

Ces réalités sont douloureusement vécues par l'ensemble de ces rapatriés, et ce n'est pas ce texte à minima, même s'il constitue un léger progrès - nous ne le nions pas, et c'est pourquoi nous le voterons, comme nous l'avons voté en première lecture - qui changera les choses. Les rapatriés l'ont dit lors de leur dernier congrès à Montpellier. Je les comprends.

M. le président. La discussion générale est close.

La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé des retraités et des personnes âgées.

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. Je ne répondrai pas aux propos démagogiques de M. Blanc, qui, d'ailleurs, s'en va...

M. Jacques Blanc. Je ne m'en vais pas, je suis là !

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. Il est simplement venu faire une déclaration destinée à gagner une ou deux voix chez les rapatriés.

M. Jacques Blanc. Je ne vous permets pas !

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. Ceux-ci se souviennent, monsieur Blanc, du peu d'efficacité de votre action.

M. Jacques Blanc. Rappel au règlement !

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. Je ne vous permets pas de m'interrompre ! J'ai seul la parole.

Les rapatriés vous ont jugé et ils savent où sont leurs véritables défenseurs.

Mesdames, messieurs, l'Assemblée nationale a, le 7 octobre dernier, adoptée à l'unanimité le projet de loi portant amélioration des retraites des rapatriés, présenté au nom du Gouvernement par M. Raymond Courrière, secrétaire d'Etat chargé des rapatriés.

M. Jacques Blanc. Il n'est pas là !

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. Au cours du débat qui a précédé ce vote, la fin de l'article 10 a été complétée par un avant-dernier alinéa résultant d'un amendement présenté par le Gouvernement pour faire droit à une ancienne et juste revendication concernant l'application aux rapatriés d'Afrique du Nord de l'ordonnance n° 45-1283 du 15 juin 1945 relative aux « candidats aux services publics ayant été empêchés d'y accéder, ainsi qu'aux fonctionnaires et agents des services publics ayant dû quitter leur emploi par suite d'événements de guerre ». Il s'agit, bien entendu, de la Seconde Guerre mondiale.

Le Sénat, lors de la séance du 7 novembre 1985, a adopté ce projet également à l'unanimité, mais en apportant à l'avant-dernier alinéa de l'article 10 une précision rédactionnelle qui tend à éviter le risque d'une interprétation paradoxale, qui serait contraire à votre volonté et à celle du Gouvernement.

Bien qu'estimant que le texte voté par votre assemblée était rédigé en des termes suffisamment précis, le Gouvernement ne s'est pas opposé à cet amendement rédactionnel.

C'est sur cet amendement adopté par le Sénat qu'il vous est demandé de vous prononcer aujourd'hui.

Je souhaite, au nom du Gouvernement, qu'il puisse être adopté de façon tout aussi positive que l'ensemble du texte - je pense que M. Blanc le votera et qu'il ne tachera pas ce tableau - afin de montrer à la communauté rapatriée que la solidarité nationale s'exprime unanimement à l'égard de ceux d'entre eux qui, jusqu'alors, ne pouvaient pas faire reconnaître, à l'âge de la retraite, les années de travail qu'ils avaient accomplies outre-mer.

Je vous remercie en leur nom. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes.)*

M. le président. Monsieur Blanc, tout à l'heure vous avez demandé la parole pour un rappel au règlement. Ne serait-ce pas plutôt pour un fait personnel ? S'il s'agit d'un rappel au règlement, je vous donne immédiatement la parole. Si c'est pour un fait personnel, je vous la donnerai en fin de séance.

M. Jacques Blanc. Craignant que le secrétaire d'Etat ne soit pas là en fin de séance, je préfère m'expliquer maintenant.

M. le président. Vous avez la parole.

M. Jacques Blanc. Je ne permets pas au secrétaire d'Etat de dire que je m'en vais alors que je suis là !

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. Vous partez !

M. Jacques Blanc. Mais non ! J'étais appelé à la présidence pour régler un problème de remplacement au fauteuil présidentiel ! Je ne vous permets pas de me faire un procès d'intention, pas plus là-dessus que lorsque je m'exprime pour défendre les rapatriés. Nous n'allons pas à la pêche aux voix, comme vous en 1981. Vous avez accumulé les promesses. Vous ne pouvez pas les tenir. Vous serez sanctionnés.

M. le président. Sachons demeurer calmes, monsieur Blanc, et ne pas tout transformer en « rappel au règlement » : celui-ci était vraiment fictif.

La parole est à M. le rapporteur.

M. Gérard Collomb, rapporteur. M. Blanc a tout à fait raison de souhaiter qu'on évite les procès d'intention. Je me contenterai donc, pour ma part, de rappeler les faits.

Si les ouvriers de la dernière heure bénéficient de mansuétude, je ne suis pas sûr que ceux qui arrivent au moment où sonne la fin du travail puissent compter sur la même bienveillance. Depuis cinq ans que nous traitons le dossier des rapatriés, c'est la première fois que M. Blanc intervient, du moins en ces termes. Jusqu'à présent les graves problèmes qu'il vient d'évoquer ne semblaient pas l'avoir particulièrement préoccupé. Peut-être a-t-il oublié qu'un certain nombre de dispositions ont été votées, pendant cette législature, sur l'aménagement des prêts, sur l'indemnisation des meubles meublants, sur l'amnistie, qui, contrairement à ce qu'il proclame, est unanimement appréciée, comme on a pu le constater au cours du dernier congrès du front national des rapatriés.

Aujourd'hui, intervient la loi sur les retraites, qui, contrairement à ce que prétend M. Blanc, n'est pas une petite loi.

En tant que rapporteur, j'ai auditionné l'ensemble des organisations de rapatriés. Le seul reproche qu'ils nous ont fait - mais s'adressait-il bien à nous ? - c'est que cette loi vienne trop tard. Elle aurait dû être votée dix ans plus tôt. Je les renvoie donc à la majorité de l'époque, dont M. Blanc faisait partie.

Je tenais à faire cette mise au point sur une loi attendue par environ 100 000 rapatriés. Aucun « épiphénomène », aucune justification de dernière heure ne créera de malentendu sur la profondeur de l'engagement du Gouvernement vis-à-vis de la communauté rapatriée. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes.)*

M. le président. Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion de l'article du projet de loi pour lequel les deux assemblées du Parlement n'ont pu parvenir à un texte identique est de droit dans le texte du Sénat.

Je rappelle qu'à partir de maintenant peuvent seuls être déposés les amendements répondant aux conditions prévues aux alinéas 4 et suivants de l'article 99 du règlement.

Article 10

M. le président. « Art. 10. - Les agents français ayant occupé un emploi à temps complet dans les sociétés nationales et les sociétés concessionnaires de services publics, dans les organismes jouissant de la personnalité civile et de l'autonomie financière dont la majeure partie des ressources est constituée par des cotisations légalement obligatoires et dans les offices et établissements publics de métropole, d'Algérie, de Tunisie ou du Maroc, qui ont fait l'objet de mesures de la nature de celles qui sont visées par les lois n° 82-1021 du 3 décembre 1982 relative au règlement de certaines situations résultant des événements d'Afrique du Nord, de la guerre d'Indochine ou de la Seconde Guerre mondiale,

n° 64-1269 du 23 décembre 1964 portant amnistie et autorisant la dispense de certaines incapacités et déchéances, n° 66-396 du 17 juin 1966 portant amnistie d'infractions contre la sûreté de l'Etat ou commises en relation avec les événements d'Algérie, n° 68-697 du 31 juillet 1968 portant amnistie et n° 81-736 du 4 août 1981 portant amnistie ou qui ont dû démissionner pour des motifs politiques en relation directe avec les événements d'Afrique du Nord, pourront, sur leur demande, bénéficier de la prise en compte pour le calcul de leurs droits à retraite des périodes correspondant au temps pendant lequel ils ont été exclus ou tenus éloignés du service.

« L'avancement à l'ancienneté, qui aurait été acquis à l'intérieur de l'échelle de rémunération correspondant à l'emploi occupé, si cette exclusion ou cet éloignement n'étaient pas intervenus, sera pris en considération pour le calcul de ces droits.

« La prise en compte des périodes ci-dessus mentionnées est subordonnée au rachat des cotisations ou au versement des retenues pour pension qui y sont afférentes et intervient à la condition que ces mêmes périodes ne soient pas rémunérées ou susceptibles d'être rémunérées par toute autre retraite, pension, allocation ou rente.

« Les dispositions de l'article 9 de la loi n° 82-1021 du 3 décembre 1982 précitée sont étendues aux agents français ayant occupé un emploi à temps complet dans les sociétés, organismes, offices et établissements visés au premier alinéa du présent article. Les demandes faites à ce titre doivent être déposées dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi.

« Les ayants cause des agents visés au premier alinéa ci-dessus bénéficient des dispositions du présent article. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article 10.

(L'article 10 est adopté.)

Vote sur l'ensemble

M. le président. La parole est à M. Jacques Blanc, pour une explication de vote.

M. Jacques Blanc. Je regrette l'agressivité de M. le secrétaire d'Etat chargé des personnes âgées. Peut-être est-il gêné par l'absence de M. le secrétaire d'Etat chargé des rapatriés - que je regrette. Pourquoi ce déchainement ? Ce que j'ai dit est clair : nous voterons ce projet parce qu'il représente un petit pas en avant ; mais il n'est pas à la mesure des espoirs qu'avaient suscités les promesses du candidat Mitterrand et du Gouvernement. Je rappelle, sans agressivité - mais c'est un fait - que M. Fabius, réunissant les représentants des rapatriés, en juin ou en juillet dernier, je crois, leur a dit : « Il faut choisir entre l'indemnisation et les retraites. Comme les retraites constituent un problème plus urgent, on va s'occuper des retraites. » Depuis cet engagement, on n'a cessé de reculer, et c'est un texte à minima - personne ne peut, hélas ! nier cette réalité - qui est aujourd'hui soumis à notre vote, puisqu'il y a un certain nombre de restrictions et qu'un système discriminatoire a été mis en œuvre.

En matière d'indemnisation, rien n'a été fait depuis 1981. Et n'oublions pas les difficultés que rencontrent les rapatriés du fait des textes d'application, qu'il s'agisse de l'aménagement des dettes ou de l'amnistie. Si ce n'est pas vrai, qu'on m'apporte la preuve du contraire ! Personnellement, j'ai rencontré un grand nombre de personnes qui m'ont fait part de leurs difficultés.

Nous voterons ce texte, mais il n'est pas à la hauteur des promesses, ni de notre propre ambition concernant la politique de solidarité envers les rapatriés. Voilà ce que j'ai dit, et qui ne justifie pas l'agressivité de M. le secrétaire d'Etat.

M. le président. La parole est à Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement.

Mme Georgina Dufolx, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement. Monsieur Blanc, je constate, d'une part, que vous allez voter cette loi et, d'autre part, qu'elle va être adoptée à l'unanimité des deux assemblées. Je peux donc dire, sans aucune forfanterie, que c'est une très bonne loi.

Moi aussi, je rencontre des rapatriés. Je sais qu'ils souhaitent qu'il soit toujours fait davantage, mais je sais aussi qu'ils reconnaissent l'extraordinaire travail qui a été accompli par M. Raymond Courrière et par le Gouvernement depuis cinq ans. Je rappelle qu'il n'y avait pas auparavant de secrétariat d'Etat aux rapatriés.

M. Raymond Courrière a travaillé avec les rapatriés dans des conditions tout à fait remarquables, sur le plan législatif comme sur le plan individuel. Il a réussi à entretenir avec eux un dialogue permanent, ce qui n'avait pas été le cas du temps où les gouvernements que vous souteniez, monsieur Blanc, étaient au pouvoir. Or c'est précisément à cette époque que les rapatriés avaient le plus besoin d'aide et d'appui, tant sur le plan législatif que sur le plan financier.

Ce gouvernement a fait beaucoup pour les rapatriés, il doit encore poursuivre cette tâche, et je souhaite qu'il puisse le faire dans les meilleures conditions. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

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

Je mets aux voix l'ensemble du projet de loi.

(L'ensemble du projet de loi est adopté.)

4

TRANSFERTS DE COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'AIDE SOCIALE ET DE SANTÉ

Discussion, après déclaration d'urgence, d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé (n°s 3025, 3092).

La parole est à M. Belorgey, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Jean-Michel Belorgey, rapporteur. Monsieur le président, madame le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, monsieur le secrétaire d'Etat chargé des retraités et des personnes âgées, mesdames, messieurs, le présent projet de loi a, comme le précise son exposé des motifs, au moins trois objectifs : le premier consiste à adapter la législation sanitaire et sociale, singulièrement celle de la planification et de la tarification des établissements sociaux et médico-sociaux, aux transferts des compétences intervenus dans le cadre de la décentralisation ; le deuxième consiste à améliorer la maîtrise de l'évolution des dépenses d'aide et d'action sociale quels qu'en soient les financeurs - Etat, sécurité sociale ou collectivités locales ; le troisième est d'améliorer les règles antérieurement en vigueur en matière d'accès aux prestations de l'aide sociale et d'imputation des dépenses correspondantes, de manière à les adapter, là encore, au nouveau contexte de la décentralisation.

L'exposé des motifs de la loi fait également état d'un objectif de coordination ou de recherche de cohérence entre les différentes actions sanitaires et sociales menées dans le département. Il n'est pour l'instant guère illustré dans le corps du texte. Il n'y aurait évidemment que des avantages à ce qu'il le soit vraiment.

Tout cela implique de très nombreux réajustements des textes en vigueur : la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, le code de la famille et de l'aide sociale, ainsi qu'un certain nombre de dispositions du code de la sécurité sociale.

Le projet qui nous est soumis est, de ce fait, incontestablement un texte technique, parfois même très technique, avec la dimension un peu rébarbative que cela peut lui donner. Mais, il n'est pas que cela. Il tire, certes, les conséquences de choix déjà opérés, mais il le fait en étant, à mon sens et au sens de la commission, beaucoup moins lié par les textes législatifs déjà intervenus, notamment en 1983, que certains ne sont enclins à l'affirmer.

Il doit prendre à son tour parti sur des questions techniques et de principe d'une importance fondamentale car les solutions retenues gouverneront pendant plusieurs années, non seulement les conditions dans lesquelles évolueront les établissements et services d'action sociale et l'offre de services corrépondante ainsi que les charges en résultant pour les collectivités publiques, mais aussi, et surtout, les conditions dans lesquelles les usagers - essentiellement les plus démunis de la population - pourront faire valoir leurs droits à la solidarité nationale ou locale.

Je rappelle, pour fixer les idées, que les sommes en jeu sont de quelque 40 milliards de francs et que l'effectif des populations touchées est de plus de 2 millions de personnes. L'un et l'autre valent d'être considérés. L'expression « populations touchées » est d'ailleurs en l'espèce une expression faible. La loi ne gouverne en règle générale qu'une part relative de la vie des catégories de citoyens dont elle définit les droits ou encadre l'activité. Il en va, chacun en est, je le pense, conscient, au cas particulier tout autrement : c'est parfois la totalité du sort de larges couches sociales - personnes âgées, handicapés, jeunes et familles en situation difficile - qui est réglée par le texte de façon directe, comme lorsqu'il s'agit de définir les prestations et les procédures permettant d'y accéder, ou de façon plus indirecte, quand il s'agit de définir les conditions de prise en charge financière ou d'ouverture d'établissements et de services.

Que les dimensions très sociales de ce texte ne doivent pas conduire à céder à des tentations laxistes, la commission des affaires sociales en est convaincue. Nul doute qu'à vouloir trop bien faire on ne pourrait, dans un pareil domaine, mal faire. La conjoncture économique - durable autant qu'on peut le comprendre - de notre pays comme celle des autres pays développés ne peut permettre de raisonner en termes de simple poursuite de la sédimentation, laquelle était rendue possible dans le passé par la prospérité, ni même, ce qui est encore plus délicat, en termes de consolidation de tous les acquis.

Encore faut-il, entre ce travers et celui qui consisterait à raisonner en termes de pure rationalisation ou tout simplement de pure police, de pur verrouillage financier, trouver un juste milieu.

Certains besoins sociaux sont satisfaits de façon peut-être trop coûteuse pour la collectivité ; certaines dépenses ne correspondent pas nécessairement à des besoins prioritaires pour les budgets publics. Mais il est vrai aussi que d'autres besoins, notamment ceux engendrés par les nouvelles dislocations sociales liées à la crise, demeurent tragiquement insatisfaits. Il faut donc faire en sorte qu'un réaménagement en profondeur du dispositif des services collectifs devienne possible.

Disons tout de suite que ce n'est pas à ce texte seul d'y pourvoir. Mais s'il est vrai qu'une stratégie de planification et de programmation des services collectifs doit un jour ou l'autre - et le plus tôt serait sans doute le mieux - être mise en place, il ne peut pas non plus lui tourner le dos. Or, ce serait tourner le dos à une telle possibilité de planification et de programmation cohérentes des services que de se comporter comme si la décentralisation était par elle-même de nature à déboucher sur les bons redéploiements.

Ce n'est pas seulement à coups de rétrocessions de compétences et de mécanismes anti-remontées qu'on résoudra dans les meilleures conditions possibles, du point de vue de l'optimisation des ressources collectives, de la restauration des vraies priorités et de la prise en compte des intérêts des plus démunis, ce qu'il est convenu d'appeler la crise de l'Etat providence.

D'abord, il n'y a pas que des choses à gagner à substituer à une compartimentation par secteurs de compétence de l'administration centrale ou par groupes-cible - ce qui était le cas auparavant - une compartimentation par blocs de compétences, selon le niveau de gestion de la vie collective, doublée d'une compartimentation territoriale. Cela peut même déboucher sur de graves insatisfactions si on ne veille pas à ce que soient mis en commun les objectifs et les moyens, à ce que soient raccordées les interventions, d'autant que la frontière entre blocs de compétences - je pense au domaine de l'avortement et de la contraception - ne va pas toujours de soi, que la pertinence des territoires par rapport aux actions à mener laisse dans certains cas gravement à désirer ; le département est un cadre parfois étroit.

On a pu gloser et les chercheurs, dans le passé, ne s'en sont pas fait faute, je pense à Marc Guillaume et à Michel Tachon - sur l'excès de normalisation, sur la croissance auto-entretenu, sur le bricolage bureaucratique prévalant depuis toujours dans le secteur de l'action sociale. On glosera un jour, si on n'y prend garde - et on ne s'en prive pas dès aujourd'hui car il y a matière - sur les replis frileux, à l'abri des « hexagones » départementaux, et sur les cartérismes locaux qui se sont fait jour à l'occasion de la décentralisation.

« La décentralisation peut certes favoriser le développement d'innovations sociales, qui permettent une meilleure adaptation des services collectifs. Mais elle risque également d'accroître l'éclatement institutionnel et le manque de lisibilité de l'ensemble, ce qui risque d'entraîner des coûts croissants pour la collectivité. La mise en place d'un système d'information et de pilotage plus structuré paraît dès lors s'imposer plus que jamais ». Cette phrase - c'est pourquoi je l'ai prononcée un peu solennellement - n'est pas de moi, mais d'un chercheur connu pour le sérieux de ses travaux sur la planification, Bruno Jobert, dans un document qu'il a récemment élaboré pour le compte du Plan sur la programmation des services collectifs.

Ensuite, les variables de pouvoir, d'organisation, de culture, qui ont démontré leur poids dans le fonctionnement des systèmes d'intervention étatiques, ne seront pas moins pesantes dans celui des systèmes d'intervention dits décentralisés. Et à faire mine de l'ignorer, on risquerait des déconvenues majeures.

Les *a priori* culturels, la méfiance, voire l'hostilité à l'égard de certains groupes marginaux peuvent jouer dans la mise en œuvre des politiques sociales locales un rôle plus négatif encore que dans celle des politiques étatiques. La décentralisation n'est pas la fin du contrôle social. Elle peut faire rebondir l'exclusion sociale, notamment si le souci mal compris de faire reculer la ségrégation débouche sur la banalisation mal calculée d'équipements et de services, qui cesseraient alors de répondre aux besoins de certaines catégories sociales, ou encore lorsqu'un ostracisme caractérisé se manifeste à l'égard de certaines couches de la population. Nous avons vu, au moment de la mise en œuvre du programme de l'hiver dernier de lutte contre la pauvreté et la précarité, de nombreuses communes refuser le bénéfice des aides alimentaires ou des prestations aux nomades. Problème classique, mais toujours intolérable.

Pour les motifs précédents, et pour quelques autres, je crois qu'en matière d'action sociale locale, la sanction électorale peut, en certaines hypothèses, fonctionner à contre-sens. Les producteurs de services, les professionnels, les associations ont parfois exagérément pesé sur les décisions sociales de l'Etat. Au moins ont-ils contribué à créer un front de négociations dont la faiblesse des usagers n'aurait peut-être pas permis l'apparition, s'ils étaient restés seuls face à l'administration.

Sans doute faudra-t-il attendre longtemps pour qu'un tel rapport de forces se recrée au niveau local. Cela ne signifie pas que les élus locaux soient systématiquement prémunis contre le risque de devenir, d'une certaine manière, les otages de certains producteurs de services, mais ils le seront vraisemblablement moins des travailleurs sociaux que des professionnels sanitaires ou des aménageurs, ce qui, précisément, peut faire problème par rapport au sujet qui nous occupe. En effet, le social n'est pas, contrairement à l'impression erronée qu'on conçoit parfois dans certains milieux de décideurs, le lieu des évidences, et le bon sens ne suffit pas toujours à y trouver une voie.

M. Claude Evlin, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Tout à fait !

M. Jean-Michel Belorgey, rapporteur. Enfin, on peut légitimement redouter, là où une divergence excessive tendra à se produire - comme ce peut être le cas, comme ce l'est déjà aujourd'hui dans certaines régions économiquement sinistrées - entre le rythme de progression des ressources et celui de la demande sociale, que l'obsession financière ne prenne le pas sur toute autre considération.

Il est trop clair que, dans nombre de domaines, il n'y a pas satisfaction des besoins dans leur totalité - saturation des besoins, comme on dit - et que la crise en suscite de nouveaux. Il ne faut donc pas, en pareille hypothèse, même si aucun démenti politiquement efficace - c'est le sens de la

sanction électorale - ne peut leur être opposé par une fraction suffisamment motivée ou suffisamment puissante de la population, que les décideurs locaux puissent trancher dans le vif sans y regarder de trop près, notamment en visant les zones de moindre résistance, c'est-à-dire précisément les plus fragiles, les plus dignes de considération, celles où les hypothétiques réseaux spontanés de solidarité auront le plus de mal à se reconstituer. A supposer qu'ils aient jamais existé. L'exclusion sociale est aussi une exclusion de la sociabilité. Cela implique des garde-fous.

C'est à la lumière de ces premières considérations qu'il faut comprendre les précisions que la commission des affaires culturelles a apportées au texte, en y introduisant des mécanismes de concertation entre partenaires de l'action sociale dans le département, mécanismes que le Gouvernement s'était borné à faire figurer dans l'exposé des motifs.

Selon certains rumeurs, je crois comprendre que la commission des finances aurait trouvé que le passage de ce dispositif de l'exposé des motifs au corps du texte pourrait engendrer des charges publiques relevant du « canon » de l'article 40. Je pense - et j'exprime par là le sentiment de l'ensemble des membres de la commission - que si ce manœuvre un peu brutal du couperet de l'article 40 était choisi par la commission des finances, le Gouvernement devrait avoir à cœur de rendre hommage à la sensibilité unanime de la commission en reprenant à son compte l'amendement que le Parlement ne pourrait pas lui-même défendre.

C'est aussi à la lumière de ces considérations que la commission a manifesté le désir qu'un effort de réflexion soit conduit, à l'occasion de l'élaboration des schémas départementaux des établissements et services, sur les possibilités de collaboration avec les collectivités voisines et avec l'Etat.

C'est dans le même esprit encore qu'elle a suggéré que les modalités d'approbation du schéma départemental en ce qui concerne les adultes handicapés - domaine où la répartition des responsabilités retenue en 1983 maximise les risques de conflits négatifs de compétences - rendent inévitable un dialogue entre les décideurs concernés et excluent la tentation de l'esquive.

Faut-il au surplus préciser - je pense que ce n'est pas inutile car beaucoup d'idées fausses semblent avoir cours à ce sujet dans certains milieux de décideurs locaux - que la fin des tutelles et de l'encadrement réglementaire de l'activité des collectivités locales n'est pas, de toute évidence, la fin de l'Etat de droit et la fin de la séparation des pouvoirs.

La théorie juridique de la décentralisation reste, certes, à bien des égards à faire. Je ne crois pas que l'on pourra se passer de la faire, à moins de se résigner à ce que la décentralisation ne débouche sur un dépérissement de l'instrument juridique, qui est pourtant un instrument bien utile de régulation de la vie collective. Mais il est d'ores et déjà manifeste que les exécutifs décentralisés devront exercer leurs compétences dans le cadre de la loi, et ce sans que cela crée pour l'Etat - il n'est pas inutile de le préciser - des obligations de compensation financière, en tout cas au sens de l'article 5 de la loi du 7 janvier 1983, car la loi est, me semble-t-il, par définition, à l'abri du risque d'être regardée, de ce point de vue, comme fautive.

Il est également clair que les exécutifs décentralisés, qui sont des autorités administratives, verront dans l'avenir - et comme c'était le cas pour les exécutifs d'Etat - leurs décisions soumises au contrôle du juge. On ne saurait, en effet, quelque réelle vertu que ces autorités tirent, en comparaison d'un pouvoir centralisé, de leur proximité des problèmes et de l'onction électorale, les gratifier d'une forme d'innocence qui les distinguerait absolument de toute autre autorité exécutive et qui justifierait que le pouvoir discrétionnaire devienne la forme ordinaire de leur intervention dans la vie des citoyens.

La décentralisation, me semble-t-il, peut d'autant moins, pour des républicains conséquents, être la fin de l'Etat de droit, qu'à la différence de ce qui se passait auparavant, où les élus départementaux apparaissaient comme une sorte de contre-pouvoir - référez-vous à Montesquieu - face aux services extérieurs de l'Etat, ils ont désormais eux-mêmes le maniement de services, ils se trouvent placés à la tête de bureaux, et ils sont amenés à en dosser et à en défendre, autant qu'à en animer, les décisions.

Autant qu'à permettre aux élus départementaux d'assurer pleinement leurs nouvelles compétences, le présent texte doit donc avoir à cœur de permettre aux usagers de faire valoir

leurs droits, qui avant d'être des droits à la solidarité locale sont - il n'est pas inutile de le préciser - des droits à la solidarité nationale.

Les collectivités locales sont, en vertu du partage de compétences intervenu sur le fondement des lois de 1983, gestionnaires de la solidarité nationale, non d'une forme quasiment privée de solidarité ou d'assistance. Elles participent de la société civile, mais elles n'y sont pas assimilables. Elles sont des collectivités publiques et, à ce titre, elles sc... partie intégrante de la République, laquelle persiste à garantir à tous ses membres les droits sociaux.

C'est donc bien à la République de faire évoluer par la loi - la loi ordinaire ou la loi de planification - autant que cela est nécessaire pour que l'on n'assiste pas à un éclatement du consensus social ou à des évolutions exagérément divergentes des stratégies poursuivies en différentes parties du territoire, la représentation collective des formes de solidarité correspondant aux besoins et à l'esprit du temps.

Pour toutes ces raisons, tant d'opportunité que de doctrine, il faudrait à tout prix éviter de s'engager dans des impasses. Il ne serait pas admissible de faire obstacle ou de tolérer un freinage excessif de la mobilité des citoyens, singulièrement de ceux qui n'ont pas les moyens de pourvoir, sans le secours de la collectivité, à la satisfaction d'un certain nombre de besoins élémentaires.

On ne peut non plus admettre que les diversifications souhaitées des stratégies sociales locales - et je participe de l'espérance que ces stratégies permettront de dynamiser l'action sociale au niveau local - débouchent sur un éclatement complet des systèmes juridiques, sur un recul brutal de l'intelligibilité, déjà souvent très insuffisante, du droit social et surtout sur la résurgence de zones de clandestinité juridique.

Il n'est pas concevable que, sous prétexte que l'on finance, on n'admette plus qu'un prescripteur, aussi légitime que soit son intervention - d'un point de vue technique, les médecins et les équipes techniques des Cotorep et, d'un point de vue de protection du droit des personnes, le juge pour l'enfance - puisse contraindre par ses décisions l'autorité qui finance.

Tout doit être mis en œuvre, enfin, pour éviter que le dualisme, que la gauche a constamment condamné parce qu'il est socialement meurtrier mais aussi économiquement périlleux, ne devienne le sous-produit ordinaire de la décentralisation. L'accepter, ce serait, pour sacrifier à des préoccupations conjoncturelles dans l'ordre économique ou politique, condamner celles des dimensions de la décentralisation qui en font le prix.

Le projet de texte soumis au Parlement se garde heureusement de l'essentiel de ces écueils. Mais il n'échappe pas, à mon sens et à celui de la commission, à tous.

Il hésite notamment - j'ai déjà traité de ce problème tout à l'heure - sur l'énoncé d'une obligation de concertation. Et ceci influence l'idée qu'il se fait, ou qu'il exprime, de ce que peut être une prospective utile des équipements et services dans le cadre départemental.

Il témoigne également d'une réserve confinait à l'abstention sur la nécessité d'ouvrir un dialogue entre collectivités voisines ou entre décideurs agissant sur un terrain commun. - l'Etat, le département - à propos des stratégies qu'ils mèneront, en direction, peut-être pas tout à fait des mêmes groupes cibles, mais en tout cas de la même population.

Tout cela doit faire l'objet d'une approche plus détendue et moins liée à la préoccupation, qui, réduite à cette forme de slogan, est à la fois naïve et sans doute inopérante, de permettre à chacun de trancher de ce qu'il paie.

Le texte méconnaît sans doute aussi qu'à vouloir maîtriser absolument et sans contrôle la progression des dépenses publiques, on peut aller au devant d'avarices coûteuses. Que ni l'Etat, ni les départements, ni la sécurité sociale ne se voient dans l'avenir obligés de dépenser plus que les ressources qu'ils collectent ne leur permettent de le faire : oui. Encore faut-il que l'on ait une idée des critères selon lesquels doit être évaluée la légitimité de la dépense par rapport aux ressources et par rapport aux besoins. On peut difficilement, tout le monde en est convaincu, évacuer la notion de besoin du champ d'une réflexion comme celle qui a trait à l'aide et à l'action sociales. La commission s'est, pour répondre à cette préoccupation, « calée » sur les efforts de conception et de rédaction déjà développés de concert par le Gouvernement et le Parlement à l'occasion de la loi hospitalière et des

récents D.D.O.S. Il ne paraît pas qu'on puisse, six mois après le dernier ayant traité de ce sujet, aller plus avant dans le sens d'un verrouillage dont j'ai décrit les dangers.

Le droit du travail fait également partie de l'encadrement juridique dans lequel les nouveaux décideurs locaux ne sauraient faire reproche au Gouvernement de leur demander de bien vouloir s'insérer. Le problème de l'agrément des conventions collectives du secteur social doit, selon la commission, être examiné à la lumière de cette évidence. C'est pourquoi, tout en reconnaissant la logique du dispositif proposé par le Gouvernement, la commission des affaires sociales a estimé qu'il convenait de l'aménager. Sur ce point, l'un des points sensibles du texte en débat, le projet dispose que les conventions collectives nationales resteraient dans le ressort de l'agrément national prévu par la loi de 1975 dans son article 16, lequel concernerait ainsi indistinctement les champs conventionnels des établissements relevant des divers ordres de compétences et que, de même, resteraient soumis à l'agrément les accords d'entreprise ou d'établissement relatifs à des établissements financés en tout ou partie par l'Etat ou la sécurité sociale.

Le projet prévoit en revanche que ne seraient plus soumis à l'agrément national les accords à incidence exclusivement départementale : accords d'entreprise ou d'établissement touchant des établissements relevant du département, qui ne sont pas couverts par une convention nationale.

Cette solution a une vertu considérable, qui est de maintenir, dans l'essentiel du secteur, l'unité des statuts conventionnels et d'éviter la déstabilisation des statuts de rémunération et de travail applicables qui pourrait résulter d'un refus de prise en compte des conventions collectives par certains départements quand ils sont seulement cofinanceurs ou quand les établissements qu'ils financent se situent dans le champ des conventions nationales.

Mais elle organise aussi, au profit des nouveaux décideurs départementaux, une zone de liberté liée à leur responsabilité de financer lorsqu'elle s'exerce à titre exclusif. Or, du seul fait de l'ouverture de cette brèche, la protection résultant de l'opposabilité à l'ensemble des financeurs des conventions nationales, quand l'Etat ou la sécurité sociale sont au moins partiellement impliqués, cesse de présenter un caractère assuré. En effet, on ne saurait empêcher un conseil général d'exercer différentes pressions sur un établissement de son ressort pour l'obliger à sortir de ce que la loi appelle, de façon à mon avis un peu maladroite, le champ de la convention collective, soit en se fédéralisant, soit en se fédéralisant, soit encore en quittant la fédération d'organismes employeurs signataire de la convention.

Ce risque n'est pas à exclure dans un secteur où il ne peut y avoir, dans le système en vigueur actuellement, de convention collective étendue au sens du code du travail puisque, pour pouvoir être étendue, une convention collective doit être unique dans un champ d'activité homogène, ce qui n'est le cas d'aucune des conventions nationales dans le secteur social. Si un tel risque se concrétisait - c'est pourquoi le Gouvernement a prévu, pour l'essentiel, l'opposabilité des conventions agréées au niveau national - il deviendrait très difficile d'assurer entre l'ensemble des établissements la nécessaire mobilité des personnels. Et pourtant, on imagine mal que, pour des raisons de différence des statuts applicables, il devienne difficile ou impossible de faire passer des travailleurs sociaux d'un C.A.T. à compétence d'Etat vers un foyer d'adultes handicapés ou l'inverse. Il faut donc essayer de trancher d'une façon plus nette en faveur d'une opposabilité des conventions collectives de portée générale. Et il doit être clair que l'opposabilité ne saurait en aucun cas emporter un droit à compensation financière au regard des dispositions de la loi de 1983 puisqu'elle est prévue par la loi ; un avis du Conseil d'Etat a d'ailleurs déjà partiellement pris position en ce sens.

Disons tout de suite que cette solution n'est pas proposée avec désinvolture à l'égard des préoccupations financières des collectivités locales. Si l'appréciation exacte des incidences financières des conventions collectives nationales est difficile, on peut au moins affirmer que l'évolution des salaires soumis à ces conventions collectives s'est faite au cours des dernières années selon un rythme identique à celui de la fonction publique, voire plutôt moins favorable. Il s'ensuit que, évaluées en masse, les rémunérations des salariés soumis à ces

conventions collectives ont, dans la période récente, évolué dans des proportions moindres que les traitements de la fonction publique.

Toute la question du domicile de secours, des conditions dans lesquelles il s'acquiert ou se perd, des conditions dans lesquelles il est pris en compte pour l'accès à un certain nombre de prestations d'aide sociale, et pas seulement pour le partage des charges entre collectivités, doit elle aussi être traitée avec un souci de précision et de transparence supérieure à celui dont témoigne l'article 57 du projet de loi, qui règle ce problème.

Tout d'abord, le domicile de secours ne constitue plus aujourd'hui, du moins en principe, qu'un critère d'imputation des dépenses entre les collectivités, le demandeur d'aide n'ayant, toujours en principe, à fournir aucune preuve de son rattachement au département pour être admis à solliciter, et normalement à obtenir, l'aide dont il a besoin. La détermination du domicile de secours présente donc essentiellement un intérêt pour le département qui, en même temps que ses instances d'admission décident de la prise en charge, peut estimer que le poids financier de la dépense ne doit pas lui incomber mais peser sur une autre collectivité.

En vérité, dans la pratique, la contestation par les instances compétentes pour l'admission à l'aide sociale du rattachement au département de celui qui sollicite son aide débouche souvent, si ce n'est toujours, sur le renvoi de la demande vers un autre département. Si, quand la demande est acceptée, on s'avise tardivement que le poids devrait en peser sur une autre collectivité locale, il n'y a que demi-mal puisqu'il y a matière à règlement financier entre les deux collectivités, mais quand le demandeur d'aide doit préalablement chercher le bon interlocuteur, la situation peut devenir pour lui tout à fait critique.

Le système proposé par le Gouvernement renforce essentiellement le mécanisme de dialogue pour rechercher à qui il faudra faire supporter la dépense. La commission estime qu'il faut aller plus loin, et rechercher non seulement une méthode d'affectation des dépenses mais une méthode permettant à l'usager de trouver réponse à ses besoins sans risquer de se heurter à des manœuvres dilatoires ou à des délais bureaucratiques.

C'est pourquoi il est proposé de fixer des délais suffisamment brefs de vérification des compétences par la collectivité objet de la demande et éventuellement par celle vers qui la première se retournerait. En outre, il convient de préciser que le mode d'imputation des dépenses ne concerne pas les prestations sociales mises à la charge de l'Etat dans la loi de 1983. C'est ce qu'a déjà très bien fait ce que la commission, faute de mieux, est venue d'appeler une « lettre pastorale » des directeurs concernés. (*Sourires.*) Mais mieux vaut que la loi dise clairement les choses plutôt que de renvoyer son interprétation à de telles sources.

M. Jacques Blanc. Très bien !

M. Jean-Michel Belorgey, rapporteur. S'agissant du mode d'acquisition du domicile de secours, le projet reprend les règles en vigueur, au terme desquelles ce domicile s'acquiert par une résidence habituelle de trois mois dans un département postérieurement à la majorité ou à l'émancipation. Il se borne à faire une exception pour les personnes n'ayant aucune liberté de choix de leur établissement d'accueil et pour les personnes atteintes d'un handicap rare, toutes personnes pour qui le séjour n'aurait donc pas d'effet sur le domicile de secours, ce domicile demeurant celui qu'elles avaient acquis avant leur entrée en établissement.

Cet aménagement très partiel des règles applicables ne répond pas, aux yeux de la commission, aux nouvelles conditions créées par la décentralisation, qui se traduisent par une tendance marquée, déjà mentionnée, à la territorialisation du recrutement des établissements, chaque décideur départemental étant enclin, et on ne peut lui jeter la pierre, à vouloir payer pour les siens, et exclusivement pour les siens, même si le bénéfice qu'il tire d'une activité tertiaire d'ordre social peut constituer une incitation à entretenir un parc d'établissements et de services propre à satisfaire des besoins nés à l'extérieur du département.

On peut du coup redouter qu'en l'absence de novation législative, on n'en vienne à assister à un remodelage très considérable du dispositif existant faisant progressivement obstacle à toute mobilité des usagers. Or un tel remodelage

ne serait pas, il faut le dire, sans coût budgétaire - coût de fermeture et coût de rouverture - et sans coûts sociaux, les délais nécessaires pour le remodelage en question, avant qu'il ne soit à même de répondre convenablement aux besoins, pouvant être longs.

M. Jacques Blanc. Tout à fait !

M. Jean-Michel Belorgey, rapporteur. Or il n'est pas douteux que chaque personne doit pouvoir circuler librement sur le territoire national et choisir aussi librement son lieu de retraite ou d'accueil, même si elle n'a pas les moyens de faire seule face à la dépense. Cette préoccupation n'est pas contradictoire avec celle consistant à affirmer que les départements doivent garder la maîtrise des dépenses qu'ils sont conduits à assumer. On peut même penser que cette maîtrise sera d'autant mieux acquise qu'un département ayant admis à l'aide sociale, suivant les règles qui sont les siennes et qui seront appelées à évoluer de façon de plus en plus divergente, saura qu'il demeurera durablement comptable des dépenses engendrées par cette admission, au lieu que, dans l'hypothèse inverse, un département pourrait, par le seul jeu de l'externalisation de ses placements, imposer à un autre département des charges décidées par lui seul suivant ses propres règles, à l'insu des responsables du budget qui se trouvera grevé.

La commission des affaires sociales propose donc d'inverser le dispositif retenu par le Gouvernement et de prévoir qu'en cas de séjour en établissement, le domicile de secours ne change pas.

Un seul risque de dérapage du dispositif ainsi retenu peut être invoqué : c'est que les départements d'accueil continuent à accroître leur capacité. En fait, ils ne le feront que si les départements de départ leur envoient des ressortissants dont ils financent le séjour.

M. Jacques Blanc. En effet !

M. Jean-Michel Belorgey, rapporteur. Il y a donc matière à négociation, alors qu'il n'y en aurait pas, cela me semble clair, dans l'hypothèse inverse, puisque, au lieu de rechercher des avantages communs, comme ils le peuvent dans le système que la commission propose, les départements auraient essentiellement pour souci de se prémunir tout seuls contre des risques.

Au-delà des problèmes posés par le domicile de secours, la vérité est qu'il y aurait eu, puisque le projet que nous examinons a pour vocation d'adapter la législation sanitaire et sociale à un nouveau cours de vie collective et que l'on ne reviendra pas, selon toute vraisemblance, devant le Parlement pendant quelque temps sur le sujet, toute sorte d'avantages à ne pas régler seulement la question des conditions d'accès aux vieilles prestations dites légales de l'aide sociale - celles qui préexistaient à la décentralisation et dont les collectivités locales deviennent gestionnaires - mais aussi la question des conditions d'accès aux prestations dites facultatives, c'est-à-dire ouvertes en vertu d'une décision des collectivités locales à titre de complément aux prestations légales, ou dans les hypothèses tout à fait autres que celles visées par les prestations légales.

De ces prestations facultatives, tant complémentaires ou améliorées qu'autonomes - c'est le jargon que s'est forgé la commission pour essayer de cerner de quoi il s'agissait - le projet de loi ne dit rien.

Au moins conviendrait-il - c'est ce que propose la commission des affaires sociales - de dire qu'elles sont soumises à un régime de droit, le droit que s'est donné ou se donnera, en élaborant son règlement départemental, chacune des collectivités concernées.

On aurait pu juger souhaitable d'élaborer quelques règles minimales communes à l'ensemble des collectivités, non point en ce qui concerne les conditions d'accès - qui, cela est clair, seront désormais propres à chacun - mais en ce qui concerne les conditions de distribution, qui, puisqu'elles doivent obéir aux mêmes principes généraux du droit, pourraient sans inconvénient procéder d'une démarche présentant un minimum d'homogénéité consacré par le droit objectif.

En fait, ceci eût impliqué une réflexion et un travail que la commission, dans les délais dont elle disposait, n'a pas pu mener à bien. A défaut d'être traité à présent, le sujet devra sans doute être traité un jour ou l'autre, pas trop tard si possible. On n'aura garde, en effet, d'oublier qu'en raison préci-

sément du caractère subsidiaire, qui est l'un des éléments de sa définition, et qui en fait le dernier recours de ceux qui ne peuvent se réclamer d'un autre système de protection sociale, l'aide sociale ne peut, à moins de sortir du domaine du droit pour entrer dans celui de la charité et de la pure faculté d'agir ou ne pas agir, échapper à un statut de droit.

L'aide sociale est un droit. Les législateurs républicains l'ont voulu ainsi dès la fin du dernier siècle et le début de celui-ci. On peut persister à estimer - on peut difficilement faire autrement - que le travail est le moyen normal par lequel l'individu doit se procurer de quoi vivre, mais on ne peut pour autant donner une interprétation exagérément restrictive des circonstances qui, en le privant des moyens de gagner sa vie par son travail, l'autorisent à se prévaloir d'un besoin justiciable de l'intervention collective.

C'est en vertu même du préambule de la Constitution de 1946 que non seulement l'état physique ou moral, mais aussi la situation économique - et qu'il existe un régime d'assurance chômage et un régime d'aide aux chômeurs, dit de solidarité, n'y change rien dès lors qu'ils ne couvrent pas l'ensemble des besoins - constitue un cas d'ouverture imposant l'intervention de la collectivité en faveur des personnes qui, faute de pouvoir travailler, ne peuvent subvenir à leurs besoins.

On retrouve là une question qui, si elle relève en partie d'un autre débat, n'en est pas moins, à l'évidence, très proche de celui-ci : celle du minimum garanti. Je crois profondément que la traduction dans le droit positif de l'obligation constitutionnelle de solidarité par l'instauration d'un minimum garanti - c'est le sens des orientations arrêtées dans le projet de plate-forme du parti socialiste - impliquera prochainement un bouleversement de la distinction traditionnelle entre prestations facultatives et prestations légales. C'est dire qu'il faudra bien revenir sur les points que je viens d'évoquer.

Outre ces questions fondamentales, d'autres, de moindre importance, ont néanmoins retenu l'intérêt de la commission. Je serai à leur sujet beaucoup plus bref. Il s'agit de la question de la procédure de planification des établissements et services, de la question de l'autorité compétente pour l'exercice du pouvoir de police sur les établissements et services, de la question des allocations familiales versées à raison d'un enfant confié à l'A.S.E., des questions touchant à la protection judiciaire de l'enfance, et notamment de la limitation de la durée des mesures prononcées par le juge, enfin, du problème du contentieux de la tarification.

L'article 2 du projet de loi, en même temps qu'il modifie les procédures de planification sociale et de planification sanitaire en fusionnant les commissions compétentes aussi bien au niveau national qu'au niveau régional, étend la procédure de coordination à de nouvelles catégories d'établissements : les centres de placement familial, les établissements maternels, les structures d'hébergement en vue de la réadaptation sociale. Il prévoit également l'extension de cette procédure à la création de services. Bravo ! Ceci est d'autant plus légitime qu'il y a, entre établissements et services, une substituabilité, que la promotion des services est un des moyens de limiter la croissance des établissements et, en principe, les dépenses sociales, tout en répondant mieux aux besoins de l'usager.

Moins légitime paraît à la commission l'idée, figurant dans le texte, que la liste des services soumis à coordination serait arrêtée par décret en Conseil d'Etat. Cette délégation de compétence du pouvoir législatif au pouvoir réglementaire ne paraît pas se justifier si l'on sait, dès à présent, de quoi il s'agit. Si l'on admet que les services ont un rôle important, il n'est pas au-dessus des forces du pouvoir législatif d'en connaître. On sait déjà que les services susceptibles d'être visés par la mesure seraient ceux de soins infirmiers à domicile et l'A.E.M.O. S'il y en a d'autres, on pourra en faire mention dans un D.D.O.S. ou dans des textes de même nature. C'est pourquoi la commission a proposé qu'à ce sujet l'Assemblée reprenne la plénitude de sa compétence.

L'article 9 du projet de loi modifie l'article 14 de la loi de 1975 afin de transférer au président du conseil général le pouvoir de fermeture des établissements et services privés relevant de la compétence du département, que détenait jusqu'à présent le représentant de l'Etat au titre des pouvoirs de police. Ce transfert du pouvoir de police est toutefois assorti d'un pouvoir de substitution du représentant de l'Etat en cas d'inaction du président du conseil général, exercé après mise en demeure. Le transfert du pouvoir de police du représen-

tant de l'Etat au président du conseil général est prévu dans un souci de parallélisme des formes, afin de donner le pouvoir de fermeture d'un établissement à l'autorité qui a délivré l'autorisation de création. Mais il présente quatre inconvénients à notre sens majeurs.

Il n'est guère conforme aux traditions du droit administratif français - on peut c'est vrai, les modifier, mais il faut quand même les ausculter - selon lesquelles les pouvoirs de police relèvent exclusivement de la compétence des autorités de l'Etat.

Il aggrave les risques de confusion dans une matière, le régime juridique du pouvoir de police dans le cadre de la décentralisation, dont l'analyse par le Conseil d'Etat des dispositions applicables dans le domaine de la voirie départementale ou des ports maritimes, et quelques autres, a relevé l'intrication et la complexité.

En outre, le président du conseil général ne paraît pas placé dans les meilleures conditions politiques et administratives, eu égard à la nature des relations qui s'établissent en pratique entre les autorités locales, les organismes gestionnaires et les usagers, pour exercer un pouvoir de contrainte.

Enfin, le mécanisme prévu de substitution du représentant de l'Etat exigeant, pour sa mise en œuvre, un délai de quinze jours, celui-ci peut être trop long quand il s'agit d'éviter que des personnes âgées ou des handicapés ne brûlent ou que des atteintes aux bonnes mœurs dans un établissement de l'enfance ne soient pas immédiatement réprimées.

C'est pourquoi il est proposé de maintenir la compétence du représentant de l'Etat non seulement dans cet article, mais également dans les autres dispositions du projet de loi qui visent à instaurer le même transfert.

L'article 27 du projet de loi tend à compléter l'article L.519 du code de la sécurité sociale, qui dispose que les allocations familiales sont versées à la personne qui assume, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective et permanente de l'enfant, afin de prévoir que lorsqu'un enfant est confié au service de l'aide sociale « les allocations » sont en principe versées à ce service.

Cet article fait cependant l'impasse sur la question du maintien des droits à prestations pour la famille d'origine de l'enfant confié à l'aide sociale, question qui, faute d'avoir jamais été traitée par voie législative ou réglementaire, a été ressentie comme devant faire l'objet d'interprétation par voie de circulaires. Il s'agit cette fois de « lettres pastorales » non pas de la direction de l'action sociale, mais de la direction de la sécurité sociale.

La circulaire du 11 juillet 1978 et la lettre ministérielle du 26 juillet 1979 ont en effet précisé que, dans l'éventualité où les enfants d'une même famille sont, pour partie, confiés au service de l'aide sociale à l'enfance et, pour l'autre partie, maintenus au sein du foyer familial, les allocations familiales sont servies en tenant compte du nombre global d'enfants à la charge de la famille et de ceux qui sont confiés à l'aide sociale à l'enfance.

La famille conserve par ailleurs le bénéfice des autres prestations familiales pour la totalité des enfants si des liens sont maintenus entre elle et celui ou ceux des enfants confiés à l'aide sociale.

Cette solution - c'est clair pour tout le monde - ne résulte d'aucun texte législatif ou réglementaire. Elle est bonne, mais elle prend par le travers la lettre de l'article L. 519 du code de la sécurité sociale et elle souffre, en outre, d'une certaine imprécision concernant la nature du lien qui doit être maintenu entre l'enfant et sa famille d'origine. En effet, il apparaît dans la pratique que ce lien est, dans certains cas, entendu de manière très souple, sur la base de la notion de relations affectives, mais qu'il est, dans d'autres cas, interprété de façon beaucoup plus stricte, par l'exigence de retours réguliers de l'enfant dans son foyer. Dans cette dernière hypothèse, de nombreuses familles se sont vu retirer le droit à certaines prestations. Des députés, dont je suis, en ont connu. Je suis surpris que ce ne soit pas le cas de la direction de la sécurité sociale.

Il convient donc de sortir de l'univers de la « législation par circulaire », même s'il s'agit d'une législation sympathique, et de faire en sorte que les droits des familles en situation précaire soient durablement fixés par la loi et les textes réglementaires. Cela s'impose d'autant plus que l'on est dans un domaine qui touche directement aux droits fondamentaux des personnes, notamment aux droits des familles « les plus pauvres » - formule, d'une très grande force, à

mon sens, lancée par l'association A.T.D. -, d'élever leurs enfants. Comme je subodore - il ne s'agit pas d'un bruit de couloir - que, puisque nous sommes ici dans le domaine d'un droit applicable non pas sur le fondement d'une loi, mais sur celui de circulaires, il risque d'y avoir application de l'article 40, je souhaiterais vivement que le Gouvernement reprenne à son compte un amendement qui aurait la vertu de faire dire à la loi quelles sont les règles qui sont déjà appliquées, qui sont bonnes et qui devraient être maintenues, même si les aléas de l'histoire faisaient que d'autres sensibilités s'exercent pour la conduite des affaires.

En ce qui concerne la protection judiciaire de l'enfance, le texte répond très largement aux préoccupations qu'on pouvait concevoir.

Prolongeant la logique mise en œuvre par la loi du 22 juillet 1983 en ce qui concerne la tarification, il donne compétence conjointe au président du conseil général et au représentant de l'Etat aussi bien en matière d'établissement de la partie du schéma départemental des établissements et services concernant les mineurs confiés par l'autorité judiciaire, qu'en ce qui concerne la création et la transformation de ces établissements ou services et, par conséquent, les changements d'activités ou de direction. Le texte précise également que l'Etat contrôle ces établissements. L'essentiel des mesures qu'appellait ce secteur figure donc dans le projet.

Restent trois problèmes.

Le premier concerne ce que j'appellerai la « mise en scène » des différents partenaires. La commission propose de le résoudre en insérant, en tête de chapitre, un article décrivant le rôle des associations dans le champ de la protection judiciaire de l'enfance.

Deuxième problème : la prise en charge, par le département, des mineurs confiés au service de l'aide sociale à l'enfance par décision de justice. Il est clair que, aux termes du texte proposé pour l'article 85 du code de la famille et de l'aide sociale, lequel énumère des dépenses qui incombent au département à titre obligatoire, les dépenses de protection judiciaire de l'enfance sont pour le département des dépenses obligatoires. Mais comme, là-dessus, émergent quelques conflits de susceptibilité, dont j'ai déjà fait mention, et que se posent dans le même temps des questions de principe très importantes, la commission a pensé qu'il n'était pas inutile de récrire quelque peu ce texte, pour bien faire comprendre que ce ne sont pas seulement les dépenses de protection judiciaire de la jeunesse qui présentent, dans leur ensemble, un caractère obligatoire, mais aussi la prise en charge de chacune des décisions de protection judiciaire de la jeunesse.

Troisième problème enfin : la durée maximum d'application des mesures prises par le juge en faveur des enfants protégés. La loi dit que ces mesures ne peuvent dépasser deux ans. C'est très bien car une telle disposition conduira à un réexamen périodique notamment des mesures de placement en établissement, qu'il ne convient pas d'éterniser, et évitera à des enfants de rester pendant longtemps sous le coup de mesures qui seraient inadaptées à leur cas. En revanche, cette disposition est regrettable pour des enfants qui, placés dans des familles, n'ont pas intérêt à ce qu'on rouvre tous les deux ans - disons cinq fois entre l'âge de six ans et celui de seize ans - leur dossier de placement. Le juge, pourtant, sur le fondement d'une telle disposition, sera bien obligé de rouvrir ce dossier en consultant toutes les parties concernées, à moins qu'il ne respecte pas la loi, ce dont on ne peut accepter l'augure.

C'est pour cette raison que la commission a adopté un amendement « signalétique », dont elle n'est pas encore pleinement persuadée qu'il réponde totalement à la question. Il faudrait en tout cas que nous terminions notre discussion après avoir adopté un texte qui précise bien que ce n'est pas l'ensemble des mesures qui, dans toutes les hypothèses, donne lieu à une réouverture du dossier tous les deux ans, selon une instruction lourde.

S'agissant du contentieux de la tarification des établissements publics - ce sera mon dernier point précis avant ma conclusion -, un bout de chemin a été fait dans les récents textes de D.D.O.S. pour étendre la compétence du conseil supérieur de l'aide sociale des prix de journée aux autres modes de tarification - budget global, forfait -, ainsi que celle des autorités de l'Etat aux responsables départementaux. La situation est moins claire, un peu miroitante, pour les services.

Le texte proposé au Parlement ne comporte pas de nouvelles dispositions sur ce sujet.

Le texte de l'article 201 du code de la famille et de l'aide sociale, où figurent les dispositions dont je parle, mérite pourtant certains aménagements afin d'être tout à fait intelligible et de rendre manifeste que la section permanente du conseil supérieur de l'aide sociale est ordinairement compétente en la matière. Il semble d'ailleurs que telle fut, à l'origine, l'intuition du Gouvernement, puisqu'une nouvelle rédaction de l'article 201 est, si je ne me trompe, allée jusqu'au Conseil d'Etat et qu'elle a été perdue en route ultérieurement. Sans doute cela est-il lié au choix de ne pas organiser régionalement ce contentieux spécialisé, choix qui, lui aussi, avait été à l'origine évoqué.

La commission des affaires sociales est pour sa part convaincue que la régionalisation en question s'impose. On nous dit que le contentieux de la tarification est très engorgé et qu'il risque de l'être de plus en plus. Le meilleur moyen de l'éviter, c'est de ne pas attendre, l'arme au pied, que l'engorgement prenne des proportions intolérables : il convient donc de prévoir tout de suite une disposition tendant à la régionalisation, même s'il faut par la suite conduire des études de faisabilité. La commission vous propose donc de poser un principe, étant entendu que, dans son esprit, l'obstacle que l'on entend mentionner, résultant de la réticence de la Cour des comptes à mobiliser pour ce contentieux, sur le plan régional, des membres des chambres des comptes, n'en est pas un, tout simplement parce que le contentieux dont il s'agit est non pas un contentieux des comptes, mais un contentieux de la légalité. Ce sont essentiellement des juges administratifs qu'il convient de recruter pour l'animer, quitte à s'assurer le concours des membres des chambres des comptes, en tant que rapporteurs.

La refonte d'une législation aussi complexe que celle de l'aide sociale est évidemment un exercice techniquement difficile. Cela explique les très nombreux problèmes de mise en cohérence entre les textes demeurant en vigueur et les modifications introduites par le projet, auxquels la commission s'est trouvée confrontée. Elle a, chaque fois que cela lui a semblé possible, proposé des amendements « de propreté », de nature à améliorer l'intelligibilité du droit applicable. Ces aménagements seront commentés à l'occasion de la discussion des articles.

Notre commission s'est également heurtée - ce n'est pas la première fois que cela se produit, mais en l'occurrence l'effet a été « maximisé » - à un irritant problème, celui de la divergence entre le Conseil d'Etat et le Parlement pour ce qui concerne les méthodes de décompte des paragraphes et des alinéas, sujet dont l'importance n'échappe à personne. Il en résulte un énorme travail de remise en forme des textes, durant lequel on n'a pas le sentiment de gagner son temps. Peut-être ne serait-il pas inutile que des plénipotentiaires des deux assemblées et du Conseil d'Etat se rencontrent, afin que l'on débouche sur une solution de nature à accroître l'efficacité du législateur collectif dont ils participent.

Sous les réserves que je viens d'exprimer et au prix des aménagements que la commission a cru devoir proposer, celle-ci a adopté le texte en discussion. Elle s'est plu à reconnaître l'énorme effort qu'a représenté, pour les ministères concernés, la mise en état, dans un temps qui, finalement, n'a pas été trop long, d'une tranche aussi considérable de la législation sociale. Elle vous propose donc d'approuver ce texte à votre tour. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

M. Jacques Blanc. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement.

Mme Georgina Dufolx, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement. Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, je suis particulièrement heureuse de présenter devant vous ce projet dit « de loi particulière » adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

Cette satisfaction qui, je ne le cacherai pas, est profonde, je la tire d'abord du travail accompli depuis 1982 au service d'une décentralisation que l'on peut considérer comme réussie. Le pari, sur le plan politique comme sur le plan technique, n'était pas gagné d'avance.

Je remercie le rapporteur, M. Jean-Michel Belorgey, pour sa remarquable intervention qui fait suite au travail qu'il a accompli pour la commission des affaires sociales et qui reprend l'ensemble des réflexions qui sont aujourd'hui celles du pays en matière d'action sanitaire et sociale, après cette décentralisation qui a été une décentralisation difficile, mais qui s'est très bien effectuée. Celle-ci ne sera cependant jamais tout à fait terminée. Permettez-moi également de remercier tous ceux qui en ont été les acteurs, qu'il s'agisse des élus locaux, qui ont été très présents, ou de l'administration de l'action sanitaire et sociale, de ses services centraux comme de ses services décentralisés. Cette administration a énormément travaillé pour que la décentralisation entre dans les faits. Et aujourd'hui, les faits nous donnent raison, puisque plus personne ne conteste que la décentralisation de l'action sanitaire et sociale fût absolument nécessaire, bien qu'elle n'ait pas été votée par la droite, qui n'a ce matin qu'un seul représentant : M. Blanc.

M. Jacques Blanc. Es qualités, madame le ministre !

Mme le ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, porte-parole du Gouvernement. Je le regrette beaucoup car les problèmes de l'action sanitaire et sociale sont extrêmement importants et conditionnent la vie de ceux qui connaissent le plus de difficultés, mais aussi celle de toutes les Françaises et de tous les Français à un moment donné de leur existence.

En premier lieu, j'observe donc que la décentralisation est en marche de manière irréversible dans les faits et dans les esprits : dans les faits, puisque l'aide sociale et la santé ont donné lieu aux transferts de compétences les plus profonds, les plus rapides, mais aussi les plus importants sur le plan financier, avec des masses dépassant 20 milliards de francs, soit près de la moitié du budget du ministère pour 1986 ; dans les faits encore, puisque les moyens techniques et humains nécessaires ont été donnés aux départements, notamment avec un processus conventionnel de partition des D.D.A.S.S. d'ores et déjà au point dans 90 p. 100 des cas. A l'heure qu'il est, il ne reste qu'un département dont le cas n'est pas réglé, mais je vais essayer de le régler cet après-midi de façon que, à l'issue de la discussion des derniers amendements, nous ayons traité tous les cas de convention entre l'Etat et les départements.

La décentralisation est aussi en marche dans les esprits, et c'est là une conséquence logique. En effet, non seulement le processus mis en place par le Gouvernement n'est plus contesté, mais il se dégage un certain consensus pour présenter aujourd'hui le déroulement des opérations dans les domaines que nous examinons comme une véritable référence. Un tel hommage est d'autant plus intéressant qu'il émane aussi de ceux qui, en toute bonne foi, s'affirmaient, encore hier, fort réservés, voire résolument hostiles aux décisions prises par la gauche à cet égard. Ce renversement de tendance n'est pas le fruit du hasard : comme vient de le démontrer un récent rapport du Plan, les transferts de compétences se sont déroulés sans problème majeur et, en général, au bénéfice des élus locaux et des populations, ce qui a permis de dédramatiser le débat.

Ma seconde observation aura trait à la concertation qui a présidé aux travaux préparatoires de ce projet de loi. Comme vous le savez, les présidents de conseils généraux et l'Association des maires de France ont pu exprimer leurs points de vue, de même que l'ensemble du secteur associatif et les partenaires sociaux. Cette concertation sans précédent a, certes, pris du temps, mais elle s'est avérée particulièrement fructueuse. L'effort de réflexion et d'échange ainsi entrepris nous a permis, je pense, d'améliorer la rédaction du projet sur de très nombreux points.

Ce projet a été fortement discuté lors de son passage devant la commission des affaires sociales. En écoutant il y a un instant le rapporteur, je reconnaissais l'essentiel du contenu de nos discussions. Nous pourrions, au cours de cette journée, améliorer considérablement le texte, qui demande à la fois de la réflexion et un esprit politique extrêmement rigoureux.

Nous ne devons jamais perdre de vue notre ambition politique : faire en sorte que l'action sociale soit la plus proche possible des habitants, et ce grâce à des procédures permettant aux bénéficiaires de se retrouver dans le courant de la société et donc de tourner le dos à l'assistance. C'est en nous référant constamment à cette double ambition qu'il nous faut lire chacun des alinéas du présent projet. Nous pourrions

ainsi disposer d'un système législatif très novateur et de grande qualité, qui nous permettra d'affronter les années à venir.

Cela dit, je suis aussi pleinement consciente que nous légiférons dans une matière qui prête à discussion. Cette discussion nous impose une certaine humilité, tant il est vrai que les cas particuliers que nous connaissons, les uns et les autres, nous donnent parfois une vision partielle des choses. Mais je suis persuadée que, cet après-midi, à l'occasion de la discussion des articles, nous pouvons faire tous un grand pas.

J'insisterai, en troisième lieu, sur les préoccupations qui nous ont guidés et qui sont, je le répète, le fruit d'une volonté politique affirmée.

Le choix que j'ai opéré consiste à inscrire la politique menée par la France en matière sanitaire et sociale dans une logique qui intègre à la fois la satisfaction des besoins et la prise en compte des moyens de la collectivité en période de crise, c'est-à-dire les deux notions complémentaires de générosité et d'efficacité. De ce point de vue, il a paru justifié d'appliquer les mêmes règles à l'Etat et au département. Il s'agissait aussi de maintenir ferme le cap de la décentralisation, autour des principes définis par la loi du 22 juillet 1983, afin d'éviter un double écueil : mettre en échec les transferts de compétences déjà réalisés pour 1984, en tentant de récupérer au profit de l'Etat certaines prérogatives ; à l'inverse, se contenter de l'équilibre trouvé depuis deux ans, sans s'attacher à modifier les textes en conséquence et à préserver tant la qualité de l'organisation sociale française que la capacité pour les départements de mettre véritablement en œuvre leurs nouveaux pouvoirs.

Ces indications me semblaient nécessaires pour mesurer à la fois le chemin parcouru et l'enjeu de cette loi, qui constitue bien l'achèvement d'un processus et la dernière pierre d'un édifice considérable. Elles m'ont aussi permis d'illustrer le travail accompli par tous les partenaires concernés dans la conception de cet ensemble, mais aussi dans l'élaboration de chaque solution technique. Or la complexité juridique des problèmes était importante, encore renforcée par notre volonté de présenter un texte pratique, qui soit le plus clair possible.

Je veux rendre hommage ici non seulement à Jean-Michel Belorgey, mais également à tous ceux qui ont travaillé dans ce domaine pour que nous puissions avoir, dans le cadre, par exemple, du texte d'aujourd'hui, des informations claires permettant à chacun et à chacune de connaître clairement ces prestations, leurs bénéficiaires, leur mode de distribution. C'est un maquis complexe, dans lequel je souhaite que nous puissions apporter de la précision et de la clarté. En effet, bien souvent, seuls des spécialistes s'y retrouvent !

Je veux donc remercier tous ceux qui ont travaillé dans ce domaine difficile dans lequel, j'en suis sûre, des améliorations sont possibles.

Monsieur le président, mesdames, messieurs, ce projet de loi particulière est donc aujourd'hui proposé à votre assemblée.

Il présente, en fait, deux caractéristiques essentielles : il est nécessaire, et il a un équilibre profond.

Il est nécessaire, et d'abord sur le plan juridique.

Il n'est pas inutile de rappeler que plusieurs lois prévoient la présentation d'un projet visant à compléter le dispositif de la décentralisation dans le but d'adapter la législation aux transferts de compétence. L'idéal eût été que cette adaptation intervint avant le transfert lui-même, ce que le calendrier n'a pas permis. Ce contretemps a, néanmoins, présenté des avantages, puisque nous avons pu tirer parti d'un recul de deux ans lors de l'élaboration de la loi particulière.

Dans cette optique, trois options étaient possibles. L'une aurait justifié un réaménagement complet des textes en question, ce qui n'était matériellement pas possible. L'autre aurait permis de se contenter d'un simple « toilettage » consistant, en fait, à substituer à la référence au préfet une référence au président du conseil général. Nous avons choisi une voie intermédiaire qui permet que le projet qui vous est soumis ne bouleverse pas la législation, ce qui constitue, j'y reviendrai, une garantie fondamentale pour toutes les parties : je pense, par exemple, au maintien de la loi d'orientation de 1975, à celui des règles de tarification, ou encore aux garanties conventionnelles des personnels. A l'inverse, il n'exclut pas l'adaptation des dispositifs et des procédures indispensables à la cohérence des actions sociales et des actions de santé, sur le terrain.

Sur le plan juridique, ce texte est donc indispensable.

Sur le plan politique, la volonté affirmée par le Gouvernement est de concilier le plus étroitement possible l'objet de la décentralisation, à savoir le transfert de pouvoirs très importants aux élus, et les responsabilités qui en découlent, principalement au regard des droits de l'usager.

C'est la raison pour laquelle la loi d'orientation en faveur des handicapés n'a subi aucune modification, ce qui symbolise notre démarche.

Or, soyons lucides : ce choix n'était pas évident, et ne l'est peut-être pas encore pour certains élus qui ne s'estiment pas suffisamment en mesure de maîtriser leurs décisions, et contestent le rôle des commissions, notamment des Cotorep, voire les conséquences de certaines décisions judiciaires en matière d'enfance.

Je suis sensible au problème qui est ainsi posé, mais j'affirme que sa solution ne saurait passer par la destruction de ces institutions et donc, au bout du compte, par la mise en cause directe des intérêts de certains usagers qui se trouvent, de surcroît, en situation difficile, le cas des handicapés n'étant pas isolé. C'est ainsi que les procédures d'admission à l'aide sociale ne sont pas, elles non plus, modifiées par ce projet de loi.

Sur un plan plus technique, le projet répond à une double préoccupation.

La première est d'intégrer dans notre droit positif certaines pratiques sociales novatrices ne reposant aujourd'hui sur aucune base juridique solide. Ainsi, l'aide sociale à l'enfance, qui représente le tiers des dépenses d'aide sociale, a-t-elle beaucoup évolué depuis quelques années, alors que ses textes de référence datent pour partie du début du siècle ou de la Libération. Nous avons donc choisi de ne pas laisser passer cette occasion de doter la France de règles normatives mieux adaptées à son évolution et aux besoins d'un système unique au monde en ce domaine. Le même souci a guidé nos choix pour ce qui est de la participation des personnes âgées à leurs frais de séjour en établissement ou de leur droit à prendre des vacances. Mais de cela, M. Franceschi parlera d'une façon plus autorisée.

Cette modernisation nécessaire des approches de l'action sociale n'est pas suffisante en soi. Elle requiert aussi la recherche d'une nouvelle cohérence des interventions entre les différentes collectivités publiques. La coopération des partenaires est plus que jamais indispensable dès lors que chacun dispose de moyens d'action propres. Tel est le but recherché par les mécanismes prévus pour la planification des équipements et la fusion des différentes commissions régionales. Tel est aussi le sens de la référence à la création d'un conseil départemental du développement social, qui a fait couler beaucoup d'encre, car elle avait des opposants et de farouches partisans.

Pour ma part, je me suis très clairement située dans le camp de ceux qui considèrent la création du conseil départemental du développement social comme absolument nécessaire, car j'ai pu mesurer à l'usage combien des pratiques différentes pouvaient se cloisonner faute d'un lieu où elles pouvaient être confrontées les unes aux autres.

Telle est, enfin, l'objet de certains mécanismes particuliers : je pense, entre autres, à la prise en charge des handicaps rares et à l'intervention, dans ce cas précis, d'une planification nationale.

Néanmoins, il n'était ni possible ni souhaitable d'institutionnaliser dans le détail cette coopération, faute de quoi la loi n'aurait laissé aucun espace de liberté, qu'il s'agisse des relations entre l'Etat et le département ou plus encore de la concertation interdépartementale. Figurer les évolutions dans un carcan trop rigide aurait certainement conduit à des effets pervers graves et empêché toutes les potentialités contenues dans le texte de s'exprimer pleinement.

La deuxième caractéristique principale du projet est son équilibre.

Cette recherche de l'équilibre a été longue, parfois délicate, toujours difficile. J'estime que, en définitive, elle a abouti.

La meilleure illustration que l'on puisse en donner est d'examiner les garanties offertes aux différents acteurs de la décentralisation, élus, usagers, gestionnaires et personnels.

Les élus reçoivent des pouvoirs à la mesure de leur participation, tant sur l'offre que sur la demande de prestations. Le président du conseil général dispose ainsi des pouvoirs de création, d'extension et de transformation des établissements

et services, ainsi que de prérogatives égales à celles exercées par l'Etat aujourd'hui en matière d'habilitation et de tarification. Mais le département exerce aussi le pouvoir d'accorder les prestations, sous la seule réserve des compétences des commissions et du juge dans certains cas. En l'absence de commission, le président du conseil général attribue directement les aides, principalement en matière d'aide sociale à l'enfance. De même, le département a autorité pour fixer, dans son règlement d'aide sociale, des critères et des conditions d'attributions qui, jusqu'à présent, relevaient de l'Etat.

Par ailleurs, la représentation des élus est mieux assurée dans les commissions d'admission, de même qu'elle devrait l'être, à l'avenir, au sein des Cotorep.

Enfin, et cela me paraît essentiel, la place des communes dans cette organisation n'est en rien amoindrie, leur intervention devant à l'avenir être facilitée par la modernisation des bureaux d'aide sociale.

Les usagers se voient apporter également des garanties très substantielles. Je rappelle que l'aide sociale légale constitue un ensemble de droits pour les usagers, et non un dispositif laissé à la libre appréciation des élus ou de l'Etat. C'est pourquoi le projet prévoit - ou réaffirme - certains principes fondamentaux, et notamment qu'il revient aux pouvoirs publics de fixer les conditions minimales d'octroi des prestations. Par ailleurs, les procédures de recours contentieux sont précisées par la loi elle-même. Je rappelle aussi les dispositions très importantes relatives à la dignité des personnes âgées, sur lesquelles reviendra bien entendu M. le secrétaire d'Etat chargé des retraités et des personnes âgées, ou encore le rappel des droits des enfants et des familles dans la lignée de la loi du 6 juin 1984.

En ce qui concerne les gestionnaires et leurs personnels, plusieurs articles du projet me paraissent mériter une attention particulière.

La principale question a trait aux impératifs économiques de maîtrise des dépenses. J'ai indiqué précédemment qu'il nous fallait, en 1985, concilier une logique de moyens et une logique de besoins. Cela signifie que les financeurs - Etat, sécurité sociale, département - doivent être en mesure de contrôler suffisamment les opérations dont ils supportent la charge, notamment au stade de l'autorisation et de l'habilitation. Néanmoins, il importe d'éviter tout arbitraire en ce domaine, et le projet s'efforce de rapprocher ces impératifs souvent antagonistes. Je ne doute pas que nous parviendrons à améliorer encore cette rédaction.

Les associations sont aussi sensibles aux procédures : il va de soi que la rationalisation des structures de concertation, avec principalement la création d'une commission régionale unique, va tout à fait dans ce sens.

Quant aux personnels du secteur, et en premier lieu aux travailleurs sociaux qui en sont les artisans quotidiens, le Gouvernement a pris le parti volontaire de préserver leurs garanties professionnelles en ne remettant pas en cause les grandes conventions collectives, auxquelles les uns et les autres sont très légitimement attachés. C'est un point très important - et le projet le présente comme tel - pour la garantie de ces agents, dont le travail est difficile, délicat et pourtant souvent méconnu.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, je ne voudrais pas conclure sans souligner une nouvelle fois que ce projet n'a pas vocation à régler tous les problèmes en suspens et que nous avons volontairement laissé subsister des marges de liberté et d'initiative.

J'ai la conviction que ce texte, tel que vous l'aurez amendé et, je l'espère, adopté largement, fera date dans notre histoire sociale. Symbole d'une décentralisation en marche, maîtrisée et gérable au quotidien, il reflète aussi une conception globale de l'action sanitaire et sociale, à laquelle ce Gouvernement aura durablement attaché son nom.

Je pense que, lors de la discussion des différents amendements, déjà entamée par M. le rapporteur Belorgey, nous aurons l'occasion de discuter de problèmes qui sont à la fois de fond et d'opportunité.

Chacun d'entre nous a eu connaissance, dans sa vie publique ou dans les relations qu'il peut avoir avec les personnes concernées par cette loi, de cas particuliers très dramatiques qui relèvent de ces procédures.

Je souhaiterais qu'aujourd'hui, à l'heure où nous discutons de ces problèmes, nous puissions précisément avoir en mémoire l'ensemble de ces cas.

C'est pour améliorer la vie quotidienne de ces Françaises et de ces Français en situation difficile que nous sommes ici aujourd'hui. C'est le sens même de ce projet de loi. Je souhaiterais que nous soyons tous extrêmement attentifs au fait de rester le plus proche possible de ces préoccupations. Je sais : on le dit souvent, puis on se laisse plus ou moins entraîner par une réflexion plus abstraite. Mais je souhaite réellement, je le répète, qu'aujourd'hui des réflexions très concrètes, très précises sur des cas particuliers que nous connaissons tous soient présentes tout au long de nos débats, et d'avance je vous en remercie. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, chargé des retraités et des personnes âgées.

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, mesdames et messieurs, Mme Georgina Dufoix, ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale, vient d'exprimer les grandes idées qui ont inspiré le Gouvernement, ainsi que l'économie générale de ce projet de loi.

Ce texte a pour objectifs d'adapter la législation sociale et sanitaire aux transferts de compétences intervenus en application de la loi de 1982, d'assurer la cohérence des actions sociales et sanitaires menées dans chaque département et, enfin, d'adapter les textes aux nouvelles contraintes de la régularisation des dépenses prises en charge sur fonds publics. Les personnes âgées, dont une grande partie sont bénéficiaires des dépenses intervenant dans ce domaine, sont donc particulièrement intéressées par ce projet de loi. Aussi, nous l'avons abordé avec un double souci : améliorer les procédures administratives et créer pour nos anciens de bonnes conditions d'accueil.

Vous allez dire que j'ai une idée fixe, mais je ne vois pas M. Jacques Blanc dans l'hémicycle.

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat...

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. La droite est absolument absente du débat.

M. le président. ... permettez-moi...

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, la tribune est libre. Je peux m'exprimer comme je l'entends...

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat...

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. Monsieur le président, il n'y a personne, à droite, dans l'hémicycle. Ah ! voilà M. Blanc qui revient, maintenant !

M. Jacques Blanc. Mais j'étais auprès de M. le président de séance !

M. le président. Monsieur le secrétaire d'Etat, si M. Blanc n'était pas à son banc, c'est que, comme il est également vice-président de l'Assemblée nationale, j'ai eu besoin de lui demander quelque chose.

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. Ah bien !

M. le président. Pardonnez-moi de l'avoir fait pendant que vous parliez !

M. Jacques Blanc. Merci, monsieur le président.

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. Je vous félicite, monsieur le président, d'aller au secours de la droite !

M. le président. Je vous prierai de respecter la présidence, monsieur le secrétaire d'Etat !

M. Jacques Blanc. M. le président ne va pas au secours de la droite. Je suis présent depuis ce matin, monsieur le secrétaire d'Etat !

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. Votre présence est à éclipses ! C'est une présence intermittente !

M. Jacques Blanc. Mais non, je n'ai pas quitté l'hémicycle une seule fois depuis ce matin !

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. Excusez-moi, je ne vous voyais pas ! C'est vraiment extraordinaire que chaque fois que je parcours du regard l'hémicycle, je constate que vous êtes absent !

M. Jacques Blanc. C'est que vous avez peut-être des difficultés de vue !

M. Joseph Franceschi, secrétaire d'Etat. Les mesures administratives qui concernent nos anciens et qui sont introduites dans ce projet de loi sont, mesdames et messieurs les députés, inspirées par mon souci de simplifier des mesures trop complexes, de rationaliser des mécanismes dont la lourdeur nous a été souvent signalée, enfin et surtout, d'améliorer, voire de créer des organismes de concertation.

Cette concertation a été permanente tout au long des discussions de préparation de ce texte, notamment avec le Comité national des retraités et personnes âgées qui est, vous le savez, mon interlocuteur privilégié. Cette institution assure avec les comités départementaux des retraités et des personnes âgées, les Coderpa, l'application de notre objectif national, la participation de nos aînés aux décisions qui les concernent. Certes, il est prévu, à présent, de créer, dans chaque département, un organisme chargé d'assurer la cohérence des actions sanitaires et sociales qui y sont menées, notamment par la concertation des financeurs et la participation des usagers. Tous s'accordent à dire que la création de cette instance de coordination, dénommée conseil départemental de développement social, est particulièrement opportune. Le rôle de ce conseil est très élargi puisqu'il traitera de tous les problèmes, depuis ceux qui sont relatifs aux handicapés jusqu'à ceux qui concernent les hôpitaux.

S'agissant de nos aînés, il intégrera des propositions qui émaneront des Coderpa, dont le rôle a été confirmé par des textes réglementaires récents.

C'est la raison pour laquelle le présent exposé des motifs précise : « La création de ce conseil ne ferait pas double emploi avec l'existence des comités départementaux des retraités et des personnes âgées dont le maintien et la nécessité ont été confirmés par le décret du 28 juin 1984.

« La consultation de ce dernier, selon l'exposé des motifs, sera particulièrement utile pour l'élaboration des travaux sur l'action gérontologique et la planification sanitaire et sociale. Ces comités, en liaison avec le comité national des retraités et personnes âgées, mettent en œuvre un objectif national : la participation de ces derniers aux décisions qui les concernent. » Ainsi, vous le voyez, ce texte confirme le rôle essentiel des Coderpa. Leur existence sera donc pérennisée. Tel est le résultat de leur participation active et dynamique à la politique menée en faveur de nos aînés.

Dans le domaine de la planification, la loi du 22 juillet 1983 a prévu l'institution du schéma départemental des équipements et services financés par l'Etat, par l'assurance maladie ou par le conseil général. Ce point est particulièrement important, compte tenu de la multiplicité des financeurs.

L'idée de ce schéma est reprise et améliorée dans le projet de loi complémentaire qui vous est soumis. Ce schéma précise, dans chaque département, les caractéristiques et la répartition des établissements et services. Il est à la fois une photographie et une prospective de l'équipement. Il est arrêté conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département lorsqu'il concerne, et c'est le cas en général, des établissements et services à financement conjoint.

La notion de plan gérontologique, que j'ai lancée dans la circulaire du 7 avril 1982, constituait ainsi une préfiguration du schéma départemental pour les personnes âgées.

Au niveau régional, il fallait également obtenir la simplification des procédures par la fusion des trop nombreuses commissions régionales. C'est ainsi qu'a été créée la commission régionale des équipements sanitaires et sociaux, qui doit se substituer à trois commissions préexistantes - composées pour l'essentiel des mêmes membres - la C.R.I.S., la C.R.H. et la C.R.E.S., c'est-à-dire la commission régionale des institutions sociales et médico-sociales, la commission régionale de l'hospitalisation et la commission régionale de l'équipement sanitaire.

Dans le secteur des personnes âgées, c'est donc un organisme unique qui donnera son avis sur la création, l'extension ou la transformation des services, qu'ils soient publics ou privés, sanitaires ou sociaux. Les établissements et services dont il s'agit peuvent être des hospices ou, plus généralement, des établissements et services qui font l'objet de financements conjoints du département et de l'assurance collective.

En ce qui concerne la transformation juridique des hospices, le projet de loi dispose qu'elle est décidée par le représentant de l'Etat après avis du conseil général. Je rappelle

que cette transformation juridique avait été instituée par la loi du 31 juin 1975 : 3 000 lits avaient été transformés par arrêté entre 1975 et 1981. 79 000 le sont aujourd'hui et 25 000 le seront avant la fin du mois de janvier 1986, au titre de la régularisation de la situation actuelle, ce qui fera un total de 104 000 lits transformés en quatre ans contre 3 000 en six ans.

La deuxième série de mesures que j'ai voulu inscrire dans le projet de loi concerne plus directement le bien-être des retraités et des personnes âgées. Elle complète la création des conseils d'établissement par la loi du 3 janvier 1985, loi que vous avez votée, mesdames et messieurs les députés, à l'unanimité. La composition et les attributions de ces conseils viennent d'être arrêtées par le récent décret du 17 octobre dernier.

Ce projet de loi introduit ainsi trois modifications très importantes, dont Mme le ministre Georgina Dufoix vous a exposé les grandes lignes.

La première modification consiste à faire entrer les représentants des retraités et des personnes âgées dans les conseils d'administration des centres communaux d'action sociale, nouvelle dénomination des bureaux d'aide sociale.

La deuxième modification a un caractère plus décisif. Elle prévoit que les intéressés paieront eux-mêmes leurs frais de placement, lorsqu'ils sont placés en établissement au compte de l'aide sociale. Jusqu'à présent, selon une pratique empruntée au système de l'aide médicale hospitalière, les titres de pension étaient conservés par les receveurs des établissements qui percevaient les revenus des pensionnaires en leur lieu et place. Le nouvel article 142-1 du code de la famille et de l'aide sociale disposera, à l'inverse, que c'est seulement en cas de carence des intéressés que le receveur pourra être habilité, pendant un temps déterminé, à se substituer aux pensionnaires défaillants. Cette disposition est la plus importante de toutes celles qui concernent les personnes âgées car elle vise, comme les conseils d'établissement, à sauvegarder leur autonomie et leur dignité.

La troisième modification a pour but de favoriser les vacances des personnes âgées placées en établissement. Le projet de loi dispose ainsi que les personnes qui s'absentent temporairement de l'établissement où elles sont accueillies peuvent être dispensées d'acquitter tout ou partie de leurs frais d'hébergement. Cette mesure n'est qu'incitative car, en ce domaine, il n'était pas possible d'imposer une obligation, les frais d'hébergement étant pris en charge par les départements.

Telles sont, mesdames et messieurs les députés, les principales dispositions que j'ai voulu voir figurer dans le projet de loi ou dans son exposé des motifs et qui concernent essentiellement les retraités et les personnes âgées. Je passerai sous silence les mesures d'aide sociale qui concernent également les personnes âgées, telles que les nouvelles commissions d'admission à l'aide sociale et leurs voies de recours, l'agrément national des conventions collectives ou l'habilitation à recevoir les bénéficiaires de l'aide sociale.

Les mesures que j'ai décrites découlent des nombreuses consultations auxquelles j'ai procédé, notamment auprès du Comité national des retraités et des personnes âgées qui, vous le savez, est mon interlocuteur permanent. Toutes les propositions de cet organisme qui entraînent dans ce cadre législatif ont été retenues pour aboutir à ce projet de loi, que je considère comme tout à fait satisfaisant, notamment dans le domaine qui me concerne. (*Applaudissements sur les bancs des socialistes.*)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Jacques Blanc.

M. Jacques Blanc. Comme vous le voyez, monsieur le secrétaire d'Etat, je suis bien là ! Permettez-moi, madame le ministre, de regretter l'agressivité de votre collègue qui, quand je suis obligé de monter voir M. Ducloné pour traiter avec lui de problèmes concernant la présidence, croit que je m'en vais et me fait un procès d'intention.

Cela dit, je déplore aussi, madame le ministre, l'interprétation que vous avez donnée du fait que nous ayons voté le texte précédent sur la retraite des rapatriés. Peut-être - je dis bien peut-être - voterons-nous également le présent projet de loi, mais à condition que soient adoptés un certain nombre des amendements que nous avons déposés. Cela ne signifie pas pour nous que ces textes soient l'idéal, comme vous avez eu l'air de le prétendre tout à l'heure, cela ne signifie même pas qu'ils soient très bons, cela veut simplement dire que,

chaque fois que quelque chose peut être utile, même si c'est un moindre mal, nous ne nous y opposons pas et qu'il nous arrive même de dire oui. Cela veut dire que nous avons de l'opposition une conception très différente de celle qui prévalait jusqu'en 1981 et qui consistait à voter systématiquement contre tous les textes. Eh bien, non ! Pour ma part, je me refuse à voter contre tout et j'aimerais, aujourd'hui, pouvoir voter ce texte.

J'apprécie en effet le travail accompli par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, dont je félicite le président et le rapporteur.

C'est avec beaucoup d'intérêt que j'ai lu le rapport qui vient d'être distribué. J'avais d'ailleurs suivi de près les travaux de la commission et - une fois n'est pas coutume, mais quand cela se passe, je le dis - je me félicite et je me réjouis de l'effort intense que la commission a consacré à un dossier sur lequel nous devrions tous nous retrouver.

M. Jean-Michel Belorgey, rapporteur. Merci !

M. Jacques Blanc. C'est donc sans arrière-pensée partisane que j'interviens à cette tribune. Nous aurons l'occasion de débattre et de défendre, les uns et les autres, nos convictions et notre philosophie mais, s'il est un domaine où, comme cela s'est d'ailleurs produit à différents moments de la vie du Parlement, nous pourrions tous nous retrouver au-delà de nos appartenances politiques, c'est bien celui de l'action sociale.

J'ai moi-même vécu un de ces moments en 1975, lorsque l'Assemblée tout entière s'est retrouvée derrière le projet de loi en faveur des personnes handicapées dont j'étais le rapporteur.

Cette volonté commune, nous l'avons retrouvée, madame le ministre - et je vous en remercie ainsi que mes collègues de la majorité comme de l'opposition - lors de la réunion, dont j'avais pris l'initiative, sur le problème des enfants handicapés le 27 juin dernier. Nous y avons dressé ensemble le bilan de la loi en faveur des personnes handicapées avant d'envisager des actions pour l'avenir.

Ce matin, c'est dans le même esprit que je vous ferai part de notre sentiment, lequel est fondé non pas sur des arguments partisans, mais sur notre expérience dans le domaine des personnes handicapées ou de l'action sociale. Vous me pardonneriez de m'inspirer de celle que je tire de l'exercice de ma profession de médecin neuropsychiatre dans les établissements d'enfants handicapés de mon département, la Lozère.

Il ne s'agit pas pour moi, aujourd'hui, de juger si la décentralisation est réussie ou non. De toute façon, elle est votée et en partie réalisée. Certaines dispositions sont irréversibles et nous n'avons pas l'intention de revenir dessus, dès lors qu'elle correspondent à l'intérêt des populations. La décentralisation est-elle réussie ? L'avenir le dira. Je souhaite qu'elle le soit et je voudrais y contribuer.

L'enjeu de ce texte n'est pas la réussite ou l'échec des formations politiques que nous représentons, mais la réussite ou l'échec dans la vie des femmes et des hommes qui auront à en subir les conséquences, inconvénients ou avantages. C'est pourquoi nous devons, dégagés de toute autre préoccupation, évaluer d'abord l'application pratique. Combien de fois n'avons-nous pas été surpris des dérapages subis par les mesures dont nous avons débattu ? Il nous faudra peut-être revenir sur une partie du texte qui nous est soumis. Nous le ferons dans l'intérêt des femmes et des hommes en difficulté pour lesquels il a été élaboré.

Ce projet de loi comprend plusieurs volets.

Il se veut d'abord la traduction des lois de décentralisation dont la mise en œuvre implique indéniablement des modifications. A cet égard, vous n'avez pas voulu vous cantonner, et je m'en réjouis, à une traduction littérale qui aurait consisté à remplacer le préfet par le président du conseil général ; vous avez saisi l'occasion pour redéfinir, autant que nécessaire et selon vos vues, l'aide sociale à l'enfance. De ce côté-là, je ne suis pas loin d'approuver la définition d'ensemble proposée, car il était bon, au moment où les mécanismes changent, de se poser la question d'une approche plus générale de l'action sociale en faveur de l'enfance.

Il subsiste, en revanche, un certain nombre de points d'interrogation en ce qui concerne les personnes âgées. Et ne croyez pas, monsieur le secrétaire d'Etat, que je vous en veuille pour m'avoir soupçonné tout à l'heure de vouloir

m'esquiver. En réalité, si de nombreuses questions se posent encore en ce domaine, c'est que l'avenir lui-même y est des plus incertains.

Vous n'êtes pas sans savoir que le nombre des personnes de plus de quatre-vingt-cinq ans s'accroît de 38 000 tous les ans. Vous n'ignorez pas non plus que la répartition de cette charge entre l'aide sociale et l'assurance maladie est parfois difficile à préciser, et qu'on risque ainsi d'aboutir, selon l'expression très perspicace de M. le rapporteur, à une dualité de situation entre les départements.

En effet, les personnes âgées qui, pour l'instant, sont encore valides et à qui suffisent l'aide sociale et les soins à domicile, eh bien, elles vont vieillir, et quels que soient les gouvernements ! (*Sourires.*) D'abord, elles devront entrer dans un établissement ; bien souvent, ce sera un établissement de nature sociale, en raison du prix de journée, qu'elles acquitteront d'ailleurs elles-mêmes le plus souvent. Mais si, par la suite, elles deviennent invalides, les prix de journée renchériront et, comme les retraites sont quand même limitées, elles auront besoin d'une aide. A quel titre ? De l'aide sociale ou des soins ? Et par conséquent, à la charge de qui ?

Vous m'objecterez qu'on peut prévoir des lits de cure médicale. Mais vous savez comme moi qu'un lit de cure médicale coûte de neuf à dix mille anciens francs par jour et que cela ne couvre bien souvent que pour partie les soins supplémentaires. C'est donc par l'aide sociale ou par les intéressés eux-mêmes que vous ferez couvrir la différence.

Vous avez annoncé qu'un organisme unique déciderait de la création des établissements. Mais qui va dominer cet organisme unique ? Et le débat qui va s'y instaurer demain portera non seulement sur la création des établissements mais aussi sur leur prise en charge.

Vous vous êtes félicité de la transformation juridique des lits ; je préfère quant à moi me réjouir de leur humanisation. Or cette opération avait été grandement lancée par vos prédécesseurs.

M. Joseph Frécaechi, secrétaire d'Etat. Hum !

M. Jacques Blanc. Rendez hommage à Mme Veil, à M. Poniatowski, aux ministres successifs qui ont lancé l'humanisation. En effet, cette transformation juridique de 104 000 lits dont vous revendiquez le mérite, cela veut dire que c'est soit le département, soit la sécurité sociale qui paie. Or on sait que la volonté des représentants de l'Etat est toujours un peu de « refiler » - excusez-moi du terme - aux départements une partie des charges.

Je les comprends et je vous comprends : il faut équilibrer la sécurité sociale. Mais ne venez pas me dire que vous avez réglé, dans ce texte, le problème de la répartition vraie entre l'assurance maladie et les collectivités locales des charges suscitées par les personnes âgées, à partir des lits de cure médicale, ou de long séjour. Combien de lits de long séjour ont été créés, en particulier dans les établissements privés, car il faut mettre tout le monde sur un pied d'égalité ? C'est un conflit non pas de compétences mais de financement entre les départements et les caisses d'assurance maladie qu'il s'agit de régler et, quant à moi, je n'en ai pas trouvé la solution dans le texte qui nous est proposé.

L'approche de l'action sociale que vous nous proposez pour l'enfance, madame le ministre, je crois vraiment qu'on peut s'y rallier. On le pourrait aussi pour les adultes, mais je souhaite alors que, conformément à la demande du rapporteur, vous nous permettiez de résoudre le problème des domiciles de secours.

Dans mon département, j'ai fait faire les comptes. Nous avons accepté de traiter des enfants - et certains adultes - souffrant des handicaps les plus graves. Qu'on ne me dise pas que nous avons créé des ghettos : personne n'en voulait ! Ils sont devenus adultes. Nous avons alors imaginé des structures pour les accueillir, car on ne pouvait les abandonner. Nous avons certes tout mis en œuvre pour essayer de les intégrer dans notre société, mais certains souffrent de tels handicaps que, quels que soient nos efforts et quelle que soit l'évolution de la société, il ne leur restera aucune chance s'il n'existe pas une structure de protection.

Ces adultes sont accueillis dans des établissements dont certains relèvent de l'aide sociale. Ils sont venus d'autres départements qui n'en voulaient pas ou qui ne disposaient pas des structures adaptées. Il est vrai aussi que cela soutient le développement du département. Mais pourquoi s'indigner d'une conjonction d'intérêts ? Si l'Assemblée maintenait le

texte tel qu'il est en refusant les amendements qu'en parfait accord avec le rapporteur nous lui proposerons, je puis vous dire que, demain, un département comme le mien serait alors dans l'impossibilité de faire face à ses obligations, car c'est une charge de 70 millions de francs qu'il devrait supporter alors qu'il ne prélève que 50 millions d'impôts.

Il y aurait une impasse totale, certains adultes handicapés ne sauraient pas où aller, et il risquerait d'y avoir une remise en cause d'une partie de la loi en faveur des adultes handicapés. Je vous remercie d'ailleurs, aussi bien M. le rapporteur que vous, madame le ministre, d'avoir souligné qu'aucun des acquis de ce texte ne serait remis en question. Il d'aurait donc en être ainsi de la capacité donnée aux Cotorep de décider de la nature de l'établissement dont doit relever le handicapé et de la liberté que nous avons voulu tous ensemble - je dis bien tous ensemble - reconnaître aux handicapés et à leurs familles de choisir l'établissement, quel qu'en soit le lieu géographique, à condition qu'il corresponde aux besoins du handicapé.

Or il y aurait incontestablement une remise en cause de ces acquis s'il n'y avait pas une modification des règles relatives au domicile de secours. Vous pourriez me répondre que le texte que vous nous proposez reprend ce qui existait déjà, mais il faut savoir que ces dispositions n'étaient pas appliquées. Un consensus s'était ainsi établi pour qu'un séjour dans un foyer d'accueil pour handicapés relevant de l'aide sociale ou pour personnes âgées ne débouche pas automatiquement sur l'acquisition du domicile de secours au bout de trois mois. Cette règle n'était pas appliquée, parce que le problème du financement était différent de ce qu'il va être. Le risque sera désormais réel et il faudra - tel est d'ailleurs l'esprit d'un amendement adopté par la commission - apaiser l'angoisse des grands handicapés qui sont dans de tels établissements et de leurs familles, et répondre aux interrogations inquiètes de certains responsables départementaux qui pourraient être pénalisés alors qu'ils sont à la pointe de l'action sociale.

Nous voulons la liberté et celle-ci sera encore plus grande si de tels équipements se développent dans tous les départements.

Tel est l'aspect important que je souhaitais aujourd'hui aborder. Je l'ai fait, vous l'avez constaté, sans témoigner du moindre esprit partisan. Je suis, en effet, très imprégné d'une réalité que j'ai vécue personnellement dans mon département et qui existe dans beaucoup d'autres. Ce sont souvent d'ailleurs les départements les plus pauvres qui se sont mis en pointe dans le domaine de l'action sociale et qui seraient les plus pénalisés.

Je souhaite donc, madame le ministre, que le débat qui va avoir lieu aujourd'hui nous aide à aller de l'avant dans l'élaboration d'un texte qui devrait permettre de répondre aux interrogations tant d'élus que de personnes qui relèvent de l'aide sociale. C'est une démarche naturelle, dans ce domaine, que de le faire avec une volonté d'union dégagée, je le répète, d'approches partisans. Si certains problèmes ne peuvent être résolus aujourd'hui, parce qu'il y a énormément de choses à voir, nous pouvons profiter des prochaines discussions de ce texte devant le Sénat et l'Assemblée pour l'approfondir et l'élargir afin qu'il puisse, lorsqu'il sortira, apporter des solutions aux problèmes que nous rencontrons.

Je ne prétends pas pour autant que tout soit parfait dans la décentralisation, mais si nous pouvions aller de l'avant je m'en féliciterais. Voilà ce que je tenais à dire ce matin.

M. Claude Evin, président de la commission. Très bonne intervention !

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

Mme Marie-Joséphine Sublet. Madame le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, nous sommes ravis d'avoir à discuter ce projet de loi rendant plus opérationnelle la décentralisation de l'action sociale qui s'est opérée le 1^{er} janvier 1984, à législation sociale constante.

Ce texte met en cohérence le code de la famille et de l'aide sociale, le code de la santé publique et la loi de 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, avec les nouveaux principes et la volonté de décentralisation.

Vous savez que tous les partenaires de l'action sociale - élus départementaux et municipaux, institutions, professionnels, associations, établissements - attendent ce texte. A votre initiative, des concertations ont été conduites avec les grandes associations. Des réunions de réflexion ont eu lieu

dans certaines régions. Les observations qui en ont découlé ont inspiré votre texte et elles nous conduiront, avec M. le rapporteur, à présenter certains amendements qui, nous le souhaitons, permettront d'avoir le texte le plus efficace possible au service des populations. Ces réunions ont d'ailleurs préparé les esprits à une véritable décentralisation rapprochant les citoyens du pouvoir et leur permettant de participer plus activement à la vie sociale.

Plusieurs points nous intéressent particulièrement dans ce projet de loi.

Il s'agit d'abord des précisions sur les nouveaux pouvoirs des conseils généraux, en ce qui concerne, entre autres, leurs nouvelles responsabilités en matière d'autorisation, de création, de fonctionnement, de tarification, d'habilitation des établissements et services sociaux qui fournissent des prestations d'aide sociale.

Par contre, nous n'avons pas compris pourquoi le texte donne aux présidents de conseils généraux des pouvoirs de police sur certains établissements. Nous souhaitons amender le texte sur ce point.

Le deuxième objectif, affirmé dans l'exposé des motifs, mais que nous avons eu la surprise de ne pas voir figurer dans le texte, est, à nos yeux, d'une importance capitale pour la réussite de la réforme. C'est la création d'une instance de coordination de tous les partenaires de l'action sociale. Nous sommes persuadés, comme vous, madame le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, que le conseil départemental de développement social, placé auprès du conseil général et travaillant en liaison avec lui, que nous prévoyons dans l'un de nos amendements, sera un élément essentiel pour la cohérence et l'efficacité de la politique sociale des départements.

Nous allons vous proposer, madame le ministre, d'étoffer le contenu du schéma départemental, que nous souhaitons plus dynamique : appréciation de l'adéquation entre les moyens mis en œuvre et les nouveaux besoins, définitions de priorité, mise en cohérence avec les possibilités des départements voisins, choix entre des solutions alternatives, critères d'évaluation des actions. L'instance de coordination, citée précédemment, sera saisie pour avis lors de l'élaboration du schéma.

Il s'agit de passer d'une conception de l'action sociale conçue comme une somme d'interventions individuelles et sectorielles, à une conception prenant en compte les problèmes sociaux dans leur dimension collective et s'inscrivant dans la perspective d'une planification dans le temps et sur un territoire.

S'agissant de la maîtrise des dépenses publiques, en relation avec la satisfaction des besoins, le texte nous paraît équilibré entre la sécurité pour les gestionnaires des fonds publics et les garanties aux responsables des établissements. Il nous paraît impératif que les conventions collectives s'imposent aux autorités compétentes pour fixer les tarifications.

Nous avons beaucoup apprécié, madame le ministre, le titre concernant l'aide sociale en faveur de l'enfance et de la famille, texte volontariste, positif, prenant en compte des pratiques qui ont fait l'objet de réflexions constantes.

Le projet confirme que les gestionnaires publics et privés, tels que clubs et équipes de prévention, services de travail-leuses familiales et d'aides ménagères, établissements, sont associés à l'exercice des compétences départementales.

Tous ceux qui appliqueront ces mesures sont encouragés à avoir le souci d'aider les familles et les jeunes à assumer pleinement leurs responsabilités, à manifester le désir de leur restituer leur capacité à affronter les difficultés de la vie quotidienne, et à vouloir les réintégrer dans la vie sociale. Ce domaine de l'aide sociale à l'enfance est l'un de ceux dans lesquels le décloisonnement entre les différents intervenants est le plus essentiel. Des réponses ponctuelles, en ordre dispersé, ne peuvent, en aucun cas, permettre la mise en œuvre du traitement global qui, seul, peut favoriser le retour à un fonctionnement autonome des personnes et de la famille.

A travers ces textes, nous prenons conscience de domaines qui doivent absolument s'articuler, tels que la prévention avec l'aide sociale à l'enfance, la rééducation avec les mesures de justice.

Le bureau d'aide sociale, en prenant l'appellation de centre communal d'action sociale, se voit encouragé à participer au développement social de la commune. Cela exigera l'instauration de liens étroits avec les partenaires agissant dans les domaines sociaux, éducatifs et économiques locaux. Cette

réforme s'appuie sur l'expérience de communes et de C.C.A.S. dynamiques qui, depuis de nombreuses années, sont passés de l'assistance à une approche plus collective de la réalité sociale.

La possibilité d'accorder des prêts remboursables était une vieille revendication des gestionnaires des B.A.S., car le système des dons était contestable pour les personnes en difficultés financières temporaires. L'obligation pour le maire de désigner des représentants d'associations familiales, d'associations de retraités ou de handicapés permettra d'introduire dans le conseil d'administration des C.C.A.S. des personnes mandatées par des organisations compétentes dans leurs domaines respectifs. Nous allons demander une représentation des élus correspondant à la composition du conseil municipal.

Grâce à ces deux mesures, le fonctionnement des C.C.A.S. gagnera en transparence, en compétence et en efficacité au service non seulement des plus défavorisés, mais aussi des relations sociales dans la commune.

Nous sommes sensibles, enfin, à toutes les mesures qui vont dans le sens de la transparence des institutions, de la prise en compte du droit de l'usager. Je citerai comme exemple les facilités accordées aux personnes âgées résidant en établissement pour s'absenter temporairement, les instances dans lesquelles siègent les usagers, la participation des résidents à la gestion des établissements sociaux, le maintien du versement des allocations familiales en cas de placement d'un enfant - mesure dont nous souhaitons d'ailleurs qu'elle soit précisée - la confirmation du droit des enfants, dans la ligne de la loi du 6 juin 1984, et les possibilités de recours contre les décisions des diverses commissions.

Afin de poursuivre dans cette voie, nous proposerons un amendement sur le domicile de secours conservant aux retraités ressortissants de l'aide sociale la possibilité de changer de département lors de leur retraite.

Madame le ministre, ce texte permettra de grands progrès dans la vie sociale de notre pays. Nos amendements n'ont d'autre objet que d'en élargir la portée. Nous avons cependant tout conscience que c'est au niveau de la vie quotidienne, là où s'exerce le travail social, que la décentralisation doit aussi s'effectuer.

Nous devons favoriser l'accès au droit des plus démunis, nous devons mettre en place des instances souples de concertation, nous devons impulser la réflexion sur les besoins les plus essentiels, nous devons avoir le courage de remettre en cause les réponses inadéquates, nous devons redonner aux bénéficiaires un pouvoir sur les décisions qui les concernent.

Sous l'impulsion des mesures gouvernementales, un nombre croissant d'élus, de partenaires de l'action sociale agissent dans cet esprit au sein des conseils communaux de prévention, au sein des instances gérontologiques, dans les zones d'éducation prioritaire, dans les comités de bassin d'emploi. Ils se retrouvent dans la mise en œuvre d'entreprises intermédiaires pour le travail des jeunes, dans les actions de rénovation des banlieues, dans les groupes de lutte contre le racisme, dans les réunions d'attributions fines de logements ou de conciliation pour régler les conflits de voisinage.

Au niveau des professionnels de l'action sociale je citerai les comités de liaison et de coordination, très efficaces dans certains départements et dont l'existence n'est pas remise en cause par ce texte.

Un vaste mouvement est en route. Pour qu'il s'amplifie, cela suppose, de la part des élus, des travailleurs sociaux, des responsables d'institutions et d'associations, un changement dans les mentalités, une écoute des populations, une implication nouvelle dans un champ d'action élargi.

Les textes de décentralisation, enrichis par de nouvelles structures de concertation, peuvent être porteurs d'un grand dynamisme. Il revient à chacun de nous de saisir ces nouveaux atouts. *(Applaudissements sur les bancs des socialistes.)*

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

Mme Muguette Jacquaint. Monsieur le président, madame le ministre, monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, il était nécessaire qu'un texte de loi mette en harmonie avec les principes définis par les lois de décentralisation et le transfert des compétences les dispositions législatives en matière d'aide sociale et de santé. La population de notre pays attend, en effet, que l'on puisse mieux connaître ses besoins sociaux et sanitaires et mieux y répondre.

Je présenterai, aussitôt, une observation : pour qu'une telle réforme soit suivie des effets attendus, le transfert des ressources accompagnant celui des compétences doit permettre d'assurer les tâches qui incombent auparavant à l'Etat, en tenant compte de leur évolution liée aux conséquences de l'aggravation de la crise sur les usagers.

Or tout laisse craindre, aujourd'hui, que le transfert des ressources ne se traduise, en définitive, par des charges supplémentaires élevées pour les collectivités décentralisées avec, pour conséquence, une diminution générale des moyens consacrés à l'action sanitaire et sociale.

On peut d'ailleurs légitimement penser que la véritable érosion des dépenses d'intervention sociale et sanitaire relevée lors de l'examen du budget 1986 de la solidarité nationale en fournit une préfiguration.

Je présenterai ensuite plusieurs remarques concernant le texte qui nous est proposé.

La décentralisation en matière d'action sanitaire et sociale doit respecter, pour être efficace, trois principes essentiels : premièrement, assurer une gestion démocratique des interventions sanitaires et sociales ; deuxièmement, accorder la priorité aux besoins de la population sur l'ensemble du territoire par rapport à tout autre critère ; troisièmement, opérer une démocratisation du statut des travailleurs des établissements sanitaires et sociaux.

La gestion démocratique des interventions sanitaires et sociales est une condition de leur adaptation et de leur pertinence. Leur qualité dépend, en effet, de l'effort entrepris pour associer l'ensemble des intéressés, c'est-à-dire les intervenants sociaux et médico-sociaux et les professionnels, ainsi que les travailleurs sociaux, les associations familiales et les usagers.

Le texte du projet de loi comporte, sur ce point, des lacunes ; il ne crée pas, en particulier, le conseil départemental du développement social évoqué dans l'exposé des motifs qui pourrait être un des instruments de la concertation nécessaire, à condition que sa composition tienne compte de tous ceux qui concourent réellement aux interventions sanitaires et sociales.

La priorité doit ensuite, bien évidemment, être accordée aux besoins de la population en matière sanitaire et sociale. Il s'agit, certes, d'une exigence de justice sociale, exigence particulièrement forte lorsque l'austérité plonge des familles entières dans les difficultés. Mais c'est aussi une nécessité nationale, parce que la santé générale d'un pays moderne repose sur la santé, l'équilibre de la population qui le compose. L'aide sociale et sanitaire, loin d'être un coût, constitue une économie et un atout.

Sur ce point non plus le projet de loi n'est pas satisfaisant. En faisant dépendre l'habilitation d'un établissement à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale du critère du coût, en ne précisant pas l'objet du schéma départemental d'aide sociale, en ne faisant nulle part référence à la nécessité d'éviter les disparités entre départements en matière d'aide sociale et sanitaire, le texte ne marque pas la volonté de privilégier la réponse aux besoins populaires sur tout le territoire français.

Enfin, il est indispensable d'assurer la démocratisation du statut des personnels des établissements à caractère sanitaire et social. On ne peut, en effet, améliorer l'action sanitaire et sociale sans améliorer le statut des salariés qui en assurent la mise en œuvre.

Le texte pose, à ce sujet, un problème grave. Dans son article 10 en particulier, il remet en cause les conventions collectives nationales des salariés des établissements sanitaires et sociaux privés, en les départementalisant. Une telle disposition, qui ne manquera pas d'entraîner des inégalités dans le statut social d'un département à l'autre, serait préjudiciable aux salariés dont elle ferait éclater les garanties collectives.

Notre groupe souhaite que le projet de loi soit modifié sur ces trois points essentiels. S'il n'en était pas ainsi, la décentralisation en matière sanitaire et sociale pourrait être retournée contre tous ceux qui souhaitent que notre pays ait les moyens de faire face aux exigences de santé et de protection sociale.

Vous avez par ailleurs, madame le ministre, reconnu que ce texte n'abordait pas tous les problèmes. Nous constatons, en effet, qu'il ne traite pas de la prévention maternelle et infantile et de la planification familiale.

Je vous indique enfin que notre groupe défendra quelques amendements pour que ce texte soit l'occasion d'officialiser la notion de protection judiciaire et de garantir son application sur tout le territoire.

Je voudrais aussi appeler votre attention sur les graves inégalités qui frappent les personnes susceptibles de bénéficier de l'aide à domicile en fonction de leur régime de sécurité sociale.

Vous savez que les ressortissants du régime agricole sont, de ce point de vue, victimes d'une injustice très grave, surtout les personnes âgées.

Mon collègue Michel Couillet, dans son rapport sur le budget annexe des prestations sociales agricoles, souligne l'importance des efforts consentis par la mutualité sociale agricole, mais il note la nécessité, compte tenu du grand nombre de retraités par rapport à celui des actifs, d'une intervention financière spécifique pour compenser la démographie trop défavorable.

Pour débloquer momentanément cette situation, la commission des finances de notre assemblée, tout en demandant que l'aide à domicile en milieu rural soit rendue également accessible, proposait que le vaccin antigrippe soit budgétisé, ce qui aurait laissé un peu plus de moyens aux M.S.A. pour l'aide à domicile. Même cette solution n'a pas encore prévalu. Mon groupe le regrette profondément. Cette injustice est d'autant plus affligeante qu'elle pénalise des initiatives bénévoles tout à fait remarquables et d'une grande importance pour la qualité de la vie dans nos villages. En effet, l'aide à domicile demeure le moyen d'assistance le plus économique et le plus humain. Il permet aux bénéficiaires de rester dans leur milieu, ce qui est le souhait le plus ardent de l'immense majorité. Ce système est créateur d'emplois, surtout dans des zones où les débouchés sont rares. Des services nouveaux sont développés pour s'adapter aux besoins nouveaux, surtout à ceux des très vieilles personnes.

Notre groupe a reçu récemment les représentants de l'union nationale des associations d'aide à domicile en milieu rural. Ils nous ont fait part du dévouement de leurs animateurs et des services nouveaux qu'ils développent et pour lesquels ils rencontrent beaucoup d'obstacles, y compris juridiques. Je veux citer : les gardes de jour et de nuit, le portage des médicaments, les repas à domicile, les services de lavage du linge, la télé-alarme, le petit dépannage, l'hébergement temporaire, l'aide à domicile polyvalente dans les zones à faible densité de population.

Je crois que ce sont là, madame le ministre, de bonnes idées à valoriser et la preuve qu'il existe des bonnes volontés à encourager.

On peut regretter qu'en matière de politique sociale, ce texte ne réponde pas tout à fait à l'attente de toutes les énergies qui existent et ne stimule pas les vocations.

Enfin, je veux vous interroger sur quelques dispositions concrètes du texte.

S'agissant de la définition de l'aide à domicile, telle qu'elle figure aux articles 43 et 44 du projet de loi, je suis préoccupée par la rédaction de l'article 44. Je crois qu'elle prépare la substitution généralisée d'une allocation financière à l'aide

à domicile en nature. Si telle me paraissait l'intention dans votre réponse, mon groupe déposerait un amendement en deuxième lecture pour s'opposer à ce glissement dangereux. Tous ceux à qui s'adresse l'aide à domicile ont d'abord besoin de la présence de quelqu'un de compétent, soutenu et encadré par une structure. C'est cela qui est irremplaçable.

L'aide financière ne doit donc pas se substituer à l'aide à domicile en nature, du moins sans avoir l'assurance qu'elle est utilisée à cette fin. Il serait en effet dangereux, faute de main-d'œuvre disponible, de laisser les gens se débrouiller seuls.

Je ferai enfin deux remarques à propos des procédures de recours.

D'abord, devant la section permanente du conseil supérieur de l'aide sociale, le recours est à présent tout à fait théorique puisque le délai d'attente peut aller jusqu'à trois ans.

Deux solutions sont possibles pour remédier à cette carence.

Premièrement, créer des instances de recours au plan régional s'il est possible de s'appuyer sur une structure déjà existante, car je ne crois pas utile de multiplier les organismes.

Deuxièmement, donner au conseil supérieur de l'aide sociale les moyens de répondre dans un délai raisonnable.

Ensuite, au plan départemental, les attributions qui relèvent du président du conseil général ne sont susceptibles d'aucun recours. J'ai bien conscience de la nécessité de conserver le caractère confidentiel des dossiers. Je crois cependant qu'il ne serait pas acceptable d'empêcher tout recours.

Notre groupe souhaite qu'une possibilité soit offerte dans ce sens. (*Applaudissements sur les bancs des communistes.*)

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

5

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion, après déclaration d'urgence, du projet de loi n° 3025 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé (rapport n° 3092 de M. Jean-Michel Belorgey, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

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

La séance est levée.

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

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

LOUIS JEAN