

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

(56^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du lundi 14 novembre 1988

SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ANDRÉ BILLARDON

1. Loi de finances pour 1989 (deuxième partie). - Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 2163).

Solidarité, santé et protection sociale

M. Fabien Thiémé, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la section commune et la famille.

M. Gilbert Gantier, rapporteur spécial de la commission des finances, pour la santé, la solidarité et la protection sociale.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial de la commission des finances, pour les personnes âgées.

M. Claude Bartolone, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la solidarité et la protection sociale.

M. Alain Calmat, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la santé.

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la famille.

M. Guy Teissier, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, pour les personnes âgées.

M. Jean-Marie Daillet, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, pour l'immigration.

MM. Denis Jacquat,
Jean-Pierre Sueur.

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

2. Ordre du jour (p. 2180).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. ANDRÉ BILLARDON,
vice-président

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

1

LOI DE FINANCES POUR 1989

(DEUXIÈME PARTIE)

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1989 (n° 160, 294).

SOLIDARITÉ, SANTÉ ET PROTECTION SOCIALE

M. le président. Nous abordons l'examen des crédits du ministère de la solidarité, de la santé et la protection sociale, du ministère délégué chargé des personnes âgées, du secrétaire d'Etat chargé de la famille et du secrétariat d'Etat chargé des handicapés et des accidentés de la vie.

La parole est à M. Fabien Thiénié, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour la section commune et la famille.

M. Fabien Thiénié, rapporteur spécial. Monsieur le président, monsieur le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, madame le secrétaire d'Etat chargé de la famille, monsieur le ministre chargé des personnes âgées, monsieur le secrétaire d'Etat des handicapés et des accidentés de la vie, mesdames, messieurs, j'ai à examiner, d'une part, le budget des services communs du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle et du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, d'autre part, les crédits relatifs à la famille dans le budget de ce dernier ministère - des crédits d'ailleurs en baisse depuis quelques exercices budgétaires et qui, cette année, n'ont pas été non plus épargnés par les mesures d'économie.

Certes, ces crédits ne représentent qu'une faible partie des dépenses consacrées à la famille par la collectivité publique : il n'en reste pas moins que la baisse est inquiétante. Vous avez d'ailleurs pu le constater, madame le secrétaire d'Etat, car nous l'avions dit lors de votre audition par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Pour la première partie, relative aux services communs des deux ministères, je vous renvoie tout simplement à mon rapport écrit dont chacun dispose.

Les crédits consacrés à la famille par le ministère de la solidarité ne reflètent pas, je pense, la volonté du Gouvernement de conduire une politique familiale conforme aux besoins des familles et aux nécessités de notre pays. A l'évidence, ce budget ne représente pas toute l'action engagée en faveur des familles. Il conviendrait de tenir compte d'autres intervenants, d'autres budgets dont les crédits ont des répercussions directes sur la vie de la famille. Néanmoins, il reste bien qu'une orientation différente pour ce budget, qu'une

augmentation, au lieu d'une diminution, des crédits auraient montré la volonté du Gouvernement de s'engager dans la voie du règlement et de l'amélioration des grands problèmes auxquels se heurtent les familles en raison de la crise dans laquelle se trouve plongé notre pays.

L'abandon de la politique d'austérité, si dure pour la majorité des familles françaises - plus cruelle encore pour ceux qui n'ont pas grand chose - devrait être l'objectif premier d'un gouvernement soucieux de voir tout simplement s'épanouir les familles françaises. Car, chacun le reconnaît, la famille joue un rôle primordial dans notre société. Les enfants sont l'avenir de notre pays. Alors comment ne pas considérer l'action en faveur de la famille comme de toute première importance ?

Aujourd'hui, l'essor fabuleux des sciences, des techniques et de la connaissance, l'évolution des rapports sociaux, devraient permettre à tous les jeunes, à toutes les familles, de réaliser leur projet familial, d'avoir le nombre d'enfants désirés, de disposer des moyens de les éduquer, de répondre à leurs besoins, bref, les moyens de les aider à affronter tout simplement la vie. Dans tous les domaines, travail, santé, loisirs, logement, conditions de vie, culture, un véritable bond en avant pourrait avoir lieu de nature à favoriser l'épanouissement de la famille et, au-delà, de chaque individu.

Les familles de notre pays aspirent, en effet, à vivre mieux, à ne pas avoir peur du lendemain, à consacrer plus de temps à leurs enfants, à disposer d'équipements sociaux modernes adaptés aux besoins de notre temps. Elles voudraient, enfin, donner un bon métier à tous leurs enfants. Les femmes, par exemple, réclament de pouvoir concilier vie professionnelle et vie familiale. Toutes ces aspirations sont justes et d'ailleurs réalisables à l'aube de l'an 2000.

Au lieu de cela, que voit-on dans la réalité ? La pauvreté qui se développe comme jamais ! De nombreux exemples ont d'ailleurs été cités par mes collègues tout au long de la discussion budgétaire et, auparavant, lors du débat sur le R.M.I. Dans de telles conditions, comment donc donner confiance aux jeunes et aux familles ? Comment ne pas se poser des questions sur l'évolution démographique qui risque de se dégrader encore plus si les moyens ne sont pas donnés aux familles de faire face à leurs responsabilités ? Voici quelques exemples.

Mieux vivre, résoudre le problème de la pauvreté, c'est déjà avoir un emploi stable et bien rémunéré. Or, personne ne peut le nier, la dégradation continue du pouvoir d'achat, des prestations familiales et sociales a des répercussions directes sur la vie familiale, sociale et économique de notre pays. Un des premiers soucis des familles, je le répète, c'est de donner un métier à leurs enfants. Comment pourraient-elles donc y parvenir quand l'échec scolaire est massif, quand la majorité des jeunes se voit offrir tout simplement des T.U.C., des S.I.V.P., des « petits boulets » qui ne mènent à rien, quand, dans leur majorité, les emplois créés relèvent tout simplement de l'intérim ? Selon une enquête récente, le salaire mensuel moyen des jeunes salariés âgés de dix-huit à vingt-cinq ans s'élevait à 2 712 francs en 1987. Comment envisager de fonder un foyer, d'avoir des enfants avec de telles ressources ? Quant aux femmes seules avec des enfants à charge, elles font partie des catégories sociales les plus pauvres.

De telles situations sont intolérables, alors qu'à longueur d'antenne et d'articles de presse, on répète aux Français que les profits ne se sont jamais aussi bien portés ; mais les salariés n'ont pas droit à ces richesses qu'ils créent chaque jour. On les leur confisque tout simplement au profit de quelques-uns qui n'hésitent pas à en faire étalage de façon insolente !

Avoir une famille, c'est aussi pouvoir occuper un bon logement à un coût abordable. Or que constatons-nous ? Que les prix des loyers ont flambé, avec une hausse de 6,4 p. 100 en une année, soit le double du taux de l'inflation. Que le nombre des expulsions augmente de façon considérable. En 1987, par exemple, 35 000 familles ont été expulsées contre 23 300 en 1982 - d'ailleurs avec un recours de plus en plus fréquent à la force publique. Quel traumatisme pour un enfant qui voit le mobilier saisi et sa famille jetée à la rue ! Certaines familles sont obligées de consacrer 30 p. 100 de leur revenu au paiement de leur loyer !

Pour avoir une famille, il faut pouvoir aussi la nourrir, acheter les vêtements et les équipements indispensables. Or de plus en plus de familles sont obligées de rogner sur les dépenses de nourriture. On voit ainsi réapparaître des cas d'enfants souffrant de malnutrition. Nombreux sont d'ailleurs ceux qui ne mangent plus à la cantine parce que les parents n'ont plus les moyens de payer. Enfin, dans les régions les plus touchées par la crise, les répercussions sur la vie des enfants sont considérables et, bien souvent, irrémédiables. Par exemple, dans des régions comme le Nord - Pas-de-Calais ou la Lorraine, on a pu constater une remontée de la mortalité infantile, des troubles de croissance, des problèmes de langage, des carences dans le développement des relations sociales - ce qui conduit directement à l'échec scolaire et à l'exclusion.

Quant aux femmes qui entendent concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale de façon harmonieuse, elles en ont de moins en moins les moyens. En effet, le développement de la flexibilité à grande échelle, du travail du dimanche et le retour au travail de nuit destructurent leur vie. Pourtant que ne leur avait-on pas promis en développant la flexibilité ! Ces femmes ne devraient-elles pas disposer de plus de temps pour leur vie ou pour leur enfants ? Elles font la triste expérience, en fait, de l'impossibilité d'organiser leur vie, car, pour les horaires, elles sont à la merci du patron qui a trouvé un réel moyen de les surexploiter grâce à l'application de cette loi sur la flexibilité, que nous avons d'ailleurs été les seuls à combattre dès l'origine.

Pour ce qui est de l'accueil du petit enfant, on assiste à une véritable course d'obstacles. Dans notre pays il manque 400 000 places d'accueil. Depuis des années, de grandes mesures sont annoncées, mais le problème n'est toujours pas résolu. Les « contrats-enfance » n'apporteront pas d'amélioration réelle car les crédits sont loin d'être suffisants. En outre, à cause de ces contrats des dangers planeront sur la qualité de l'accueil.

Je pourrais multiplier les exemples. Je me bornerai à observer que la crise morale dégrade la vie sociale, ce qui rend la tâche éducative encore plus complexe. Cette société, où l'argent est roi, favorise la violence, la délinquance et l'utilisation de la drogue. Elle encourage aussi l'individualisme, le « chacun pour soi ».

Ni dans ce projet de budget, ni dans d'autres, je ne vois pas beaucoup de mesures qui permettraient d'aller de l'avant pour le bonheur des familles françaises. Au contraire, la diminution des crédits dans le budget présenté et la baisse de la cotisation patronale alimentant le budget de la caisse nationale des allocations familiales - baisse qui entraînera une perte de ressources de 3 milliards de francs en 1989 comme en 1990 - sont de nature à inquiéter les familles.

Déjà, en vingt ans, ce sont près de 39 milliards de francs qui ont été détournés de la branche famille alors que les excédents que la caisse nationale des allocations familiales fait figurer dans ses comptes ne sont pas utilisés par cette branche. Pourtant, grâce à ces excédents, on pourrait améliorer considérablement les prestations familiales.

De plus, la politique du chômage et de précarisation des emplois fait perdre annuellement des sommes considérables, notamment pour le budget de la C.N.A.F., au moment précisément où des menaces pèsent sur ce budget en raison de la mise en place de l'Europe. Depuis des années, les patrons réclament la suppression de la cotisation patronale qui alimente les allocations familiales. De 16 p. 100, il y a trente ans, cette cotisation est tombée à 9 p. 100 et, bientôt, elle descendra à 7 p. 100. Dans ce domaine, la France est un cas unique en Europe, « atypique » disait le rapport des sages. La volonté d'harmoniser les législations sociales européennes va dans le sens d'une régression des prestations familiales pour la France.

Nous allons donc à grand pas vers la fiscalisation, en dépit des déclarations affirmant le contraire. Or s'engager dans cette voie, financer les prestations familiales par une augmentation directe de l'impôt ou par un prélèvement sur tous les revenus, comme le préconisent certains, serait un formidable coup porté aux familles et un nouveau détournement des richesses créées par les salariés. La masse financière consacrée aux familles risquerait alors de se voir réduite d'année en année. Toute réduction des budgets sociaux accroît encore les inégalités.

C'est donc plutôt vers une réforme efficace de la cotisation patronale qu'il faut se diriger. Réduire ou augmenter les cotisations patronales selon l'importance des dépenses que consacrent les entreprises aux salaires par rapport au total des ressources créées ou perçues permettrait donc à la fois d'assurer un meilleur financement de la branche famille et d'œuvrer pour le redressement de l'emploi, de la qualification et de la croissance nationale.

La définition d'une grande politique nationale de la famille reste une tâche à accomplir : c'est une des priorités que devrait se fixer le Gouvernement. Des mesures assurant aux jeunes, aux couples le libre choix du nombre de leurs enfants et de leur mode de vie, ainsi qu'une véritable égalité, sont nécessaires.

D'abord, s'agissant des salaires, il me paraît urgent de porter immédiatement le S.M.I.C. à 6 000 francs, pour donner des revenus suffisants aux familles, notamment aux salariés, dont il faut prendre en compte les grandes revendications : une augmentation mensuelle des salaires, de 1 000 à 1 500 francs ne pourrait que conduire à une relance de l'activité économique et sociale dans notre pays.

Ensuite, il est possible de donner 700 francs de plus d'allocations familiales ainsi qu'un treizième mois, versé par exemple en fin d'année.

Dès maintenant, il serait nécessaire, notamment en fonction de la situation économique et sociale des familles et de notre pays, de tenir compte des difficultés de la fin de l'année. Pourquoi ne pas envisager, par exemple, une prime exceptionnelle de Noël pour les familles les plus défavorisées ? Grâce à l'instauration, parallèlement, des trente-cinq heures, les couples arriveraient à concilier harmonieusement leur vie professionnelle et leur vie familiale.

Quant au logement, à la santé, à l'école et aux loisirs, qui ont des incidences directes sur la vie des familles, il est possible de s'engager dans une autre voie tout de suite. C'est non seulement possible, mais nécessaire. Que seront, en effet, les familles ou les enfants de l'an 2000 si la situation n'évolue pas dans le bon sens ?

Que va devenir, dans le même temps, une société qui produit de plus en plus de pauvres comme le prévoit d'ailleurs la C.E.E., alors que les possibilités de faire autrement sont si grandes ? Oui, investir pour la famille, c'est investir pour l'avenir, pour l'économie, c'est se placer tout simplement dans la voie de la construction d'une société réellement moderne.

En conclusion, j'aurais deux questions à vous poser, madame le secrétaire d'Etat. D'abord en ce qui concerne les contrats de crèches qui avaient été mis sur pied par Mme Georgina Dufoix et prévus au nombre de 35 000. Combien ont-ils entraîné véritablement de créations de places et, en dehors des contrats-crèches, combien y-a-t-il eu de places nouvelles au cours des six dernières années ?

Deuxièmement, en ce qui concerne les contrats-enfance, combien de places ces mêmes contrats ont-ils prévues ?

En conclusion de ces deux rapports, et en fonction des éléments dont je viens de vous faire part, j'avais proposé à la commission des finances de ne pas approuver l'adoption de ces crédits. Cependant, je n'ai pas été suivi dans cette démarche, la majorité de la commission ayant émis un avis favorable. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

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

M. Gilbert Gantier, rapporteur spécial. Monsieur le président, messieurs les ministres, madame et monsieur les secrétaires d'Etat, chargé pour la première fois de rapporter devant vous le budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, je n'ai pas l'intention de vous infliger le

commentaire exhaustif de toutes les variations de crédits intervenues entre 1988 et 1989 : je me suis efforcé, dans mon rapport écrit, d'en donner une analyse, aussi objective que possible, à laquelle vous pourrez vous reporter.

Je n'ai pas l'intention non plus de détailler devant vous les différents aspects de la politique sanitaire et sociale. Cette tâche a été ou sera assurée, mieux que je ne pourrais faire, par mes collègues, rapporteurs spéciaux pour la famille et pour les personnes âgées ou rapporteurs pour avis de la commission des affaires culturelles.

Conformément aux désirs du président et du rapporteur général de la commission des finances, qui ont souhaité que les rapporteurs spéciaux exercent pleinement leurs pouvoirs de contrôle, j'insisterai aujourd'hui sur les graves lacunes qui existent très particulièrement à cet égard dans le domaine des affaires sanitaires et sociales. J'exposerai ensuite les aspects sur lesquels, du point de vue du contrôle, le budget de la santé et de la protection sociale à proprement parler peut être critiqué.

Là contrôle du Parlement sur les dépenses publiques en matière sanitaire et sociale ne s'exerce en effet pour ainsi dire que sur la seule partie émergée de l'iceberg : l'essentiel est dessous ; on n'en perçoit que des reflets sous l'eau et on ne peut guère les saisir.

On nous présente en effet des crédits d'un montant, certes non négligeable, 35 milliards de francs, 41 milliards de francs dans une conception extensive, si l'on tient compte de la dotation finançant le démarrage en 1989 du revenu minimum d'insertion et figurant - chose bizarre - au budget des charges communes.

Mais que représentent même ces 41 milliards de dépenses de l'Etat au regard des autres dépenses publiques en la matière ? Les dépenses d'aide sociale des départements - hors Paris, je le souligne - se sont élevées à près de 43 milliards de francs en 1986. Le régime général de la sécurité sociale, toutes branches confondues, ce sont 680 milliards de francs en 1986 et 850 milliards de francs en 1989. Quant à l'effort social global de la nation, il s'est élevé en 1986 à 1 454 milliards de francs, ce qui, après élimination des doubles emplois, correspond à un budget social d'environ 1 200 milliards de francs, très supérieur à celui de l'Etat tout entier !

En ce qui concerne l'aide sociale, il ne saurait être question de revenir sur le partage des compétences opéré par les lois de décentralisation. On peut même, à la suite du Conseil économique et social, estimer que la décentralisation de l'aide sociale a eu des effets positifs. En particulier, elle a clarifié les responsabilités, ce qui a abouti à une meilleure maîtrise des dépenses, qui ont effectivement diminué en francs constants en 1984 et 1985.

En revanche, la mise en œuvre de cette réforme - importante puisqu'elle a porté sur un montant de 19 milliards de francs et qu'elle a touché pas moins de 52 000 agents - ne s'est, hélas ! pas accompagnée d'une lisibilité accrue du fascicule de votre ministère. On y assiste entre l'Etat et les départements à des mouvements nombreux en termes de personnels - plus de 1 000 transferts d'emplois cette année - à l'apurement de dettes anciennes, à des régularisations diverses. Tous ces mouvements sont prolongés par ceux qui s'opèrent avec d'autres ministères : l'intérieur, au titre de la dotation globale de décentralisation ; les finances, pour le paiement des loyers des D.D.A.S.S. dans les cités administratives ; l'éducation nationale, pour ce qui concerne les services scolaires de santé, et j'en passe.

Et puis surtout, cette nouvelle répartition des tâches et des services est encore loin d'avoir résolu tous les problèmes : problème de coopération entre services des différentes collectivités, problème d'égalité de traitement des bénéficiaires de l'aide sociale entre départements et, surtout, problème de financement.

En effet, toute progression de la législation en matière sociale risque maintenant d'avoir des conséquences sur les finances locales, comme le montrent les débats sur l'instauration du revenu minimum d'insertion. L'Etat souhaite certes prendre en charge le financement des prestations mais qui en assurera les frais de gestion ? Je doute que les trente inspecteurs des affaires sociales prévus par votre budget suffisent à la tâche et je serais étonné si départements et communes n'avaient pas à les relayer.

C'est pourquoi il me paraît que l'organisation structurelle de l'aide sociale n'est pas un chapitre clos, et qu'elle devrait constituer un élément important de la réflexion que nous souhaitons tous et qui devrait s'engager l'an prochain sur la fiscalité et les finances locales.

J'en arrive maintenant, mes chers collègues, à l'essentiel : le budget social de la nation, et à ce qui en représente la majeure partie, le régime général de la sécurité sociale.

Il est vrai que le Parlement donne déjà une autorisation annuelle à environ 30 p. 100 des recettes de protection sociale, mais il le fait au titre de divers départements ministériels sans qu'aucun regroupement ne soit opéré.

C'est ainsi que, au hasard des différents fascicules, nous allons cette année approuver, outre la contribution de l'Etat aux dépenses d'aide sociale inscrites pour environ 10 milliards de francs dans votre projet de budget, des dotations d'un montant de 95 milliards de francs correspondant, d'une part, à des subventions à divers régimes sociaux et, d'autre part, la prise en charge directe de certaines allocations : aides aux adultes handicapés, aides au logement, revenu minimum d'insertion. De même est approuvée annuellement la contribution de l'Etat au financement du chômage et des préretraites, soit plus de 40 milliards de francs. Le Parlement donne également son autorisation à la perception des taxes affectées aux organismes de sécurité sociale et fixe le montant de la cotisation des agriculteurs au B.A.P.S.A.

Mais, monsieur le ministre, nous n'avons aucun moyen de contrôler, ni en dépenses, ni en recettes, les comptes des différentes branches du régime général de la sécurité sociale. C'est l'aboutissement des errements des gouvernements qui se sont succédé depuis plusieurs décennies, et qui, à mon sens, sont en contradiction avec nos principes constitutionnels. L'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme, qui a valeur constitutionnelle, comme chacun sait, déclare en effet que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Or, les prélèvements sociaux constituent une forme de contribution publique, sur le plan juridique comme sur le plan économique. Le Conseil constitutionnel en a d'ailleurs débattu et, dans sa décision du 20 janvier 1961, il a déclaré que les finances des régimes de sécurité sociale constituaient des finances « publiques » entrant, à ce titre, dans le champ d'application de l'article 40 de la Constitution. D'un point de vue économique, d'ailleurs, ils sont comptabilisés dans l'ensemble des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire des recettes à caractère obligatoire perçues par les administrations publiques à des fins de redistribution.

Il est vrai aussi que l'exclusion du Parlement du contrôle des comptes sociaux résulte du partage de compétences opéré par l'article 34 de la Constitution entre le domaine législatif et le domaine réglementaire, partage, il faut le reconnaître, assez complexe. Selon l'article 34, alors que la loi fixe les règles concernant « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature », elle ne détermine que les « principes fondamentaux » de la sécurité sociale. Et de ce fait, l'existence d'une prestation, la détermination des catégories de bénéficiaires ou de cotisants et du montant même des prestations est du domaine législatif, cependant que la détermination du taux des cotisations et du montant des prestations semble ressortir au domaine réglementaire. Et voilà pourquoi le Parlement se trouve privé de tout moyen de contrôle.

Des parlementaires de tous bords ont tenté de remédier à cette choquante anomalie, un Premier ministre socialiste également, M. Pierre Mauroy, qui, le 8 juillet 1981, déclarait à cette tribune : « Chaque année, le Parlement débatta de la progression des recettes et des dépenses de la sécurité sociale ». Mais, mes chers collègues, les expériences menées ont montré que des débats sans sanction juridique ne sont pas satisfaisants. La dernière tentative, celle de M. d'Ornano, l'an dernier, s'est attirée les foudres du Conseil constitutionnel, en raison des modifications demandées par le Gouvernement à la proposition de loi initiale et qui en ont dénaturé le caractère organique.

Malgré tous ces échecs, il me paraît indispensable de persévérer dans la recherche d'une solution satisfaisante pour tous : satisfaisante pour le Gouvernement qui ne souhaite pas se voir privé des prérogatives réglementaires qu'il détient ; satisfaisante pour les partenaires sociaux qui entendent à

juste titre préserver les principes de concertation et d'autonomie d'administration qui constituent le fondement même de notre régime de sécurité sociale : satisfaisante enfin pour le Parlement, qui doit pouvoir débattre et décider, chaque année, le budget social de la nation.

Le passé a montré que la voie était pleine d'embûches : raison de plus pour que le Gouvernement engage très vite et avec détermination une réflexion sur ce point. La réforme structurelle du financement de la sécurité sociale, que les déficits prévisibles des régimes sociaux et notamment de l'assurance vieillesse rendent inexorable, doit constituer le cadre de cette réflexion.

Voilà, monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, les réflexions qu'inspirent à votre rapporteur spécial l'ensemble des dépenses de solidarité, de santé et de protection sociale de la nation. Permettez-moi d'espérer qu'elles déboucheront dans l'avenir, et si possible rapidement.

Je voudrais pour conclure revenir à votre budget *stricto sensu*, et faire deux remarques d'ordre méthodologique sur les crédits qui nous sont présentés.

D'abord, la lutte contre le Sida Votre fascicule ne rassemble pas tous les crédits qui y sont consacrés mais c'est vous, monsieur le ministre qui, compétent en matière de santé publique, avez la responsabilité de cette tâche. Sans aucun esprit de polémique, - croyez-moi - car ce terrible sujet ne s'y prête guère, je vous dirai que votre action me paraît néanmoins désordonnée. Le Sida n'est pas un problème nouveau ; l'évolution de la propagation de la maladie prouve, il est vrai, à des incertitudes en raison des contraintes du secret médical. Cela dit, le ministère disposait d'éléments d'appréciation dès votre arrivée.

Le budget pour 1989 devait et pouvait retracer un accroissement des moyens affectés à la prévention et au dépistage de la maladie ainsi qu'à la difficile recherche d'un vaccin et de moyens thérapeutiques. Or, on ne trouve rien dans ce budget, sinon la reconduction des moyens prévus pour 1988, à part une mesure nouvelle de 11 millions de francs, ce qui est tout de même modeste, vous en conviendrez. Il a fallu attendre, monsieur le ministre, le 3 novembre dernier, il y a peu de jours, pour que le Gouvernement esquisse une stratégie d'ensemble et dégage des crédits supplémentaires. Je m'en félicite, mais je regrette que cela soit si peu en phase avec la procédure budgétaire. Et je déplore que ces crédits que vous nous annoncez ne figurent pas - si j'ai bien compris - dans ce budget, mais soient inscrits dans le collectif pour 1988 que nous attendons encore. Cela n'est pas conforme, vous le savez bien, à l'ordonnance organique relative aux lois de finances et cela ne facilite pas le contrôle parlementaire.

Il est un dernier point, monsieur le ministre, où vous ne venez pas en aide au Parlement, c'est l'imputation des crédits destinés au financement du revenu minimum d'insertion. Ce point peut paraître mineur, mais il ne l'est pas. Inscrire les crédits du revenu minimum d'insertion au budget des charges communes et non pas à celui de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, c'est priver le rapporteur spécial de tout pouvoir d'investigation sur leur utilisation. Ce n'est pas logique puisque vous-même revendiquez cette dotation dans la note de présentation des crédits de votre ministère.

M. le président. Il faut conclure, monsieur Gantier !

M. Gilbert Gantier, rapporteur spécial. Ce n'est pas justifié sur le plan technique, puisque l'allocation aux adultes handicapés, distribuée comme le revenu minimum d'insertion par les caisses d'allocations familiales, figure pour l'essentiel dans votre fascicule. Enfin, c'est contradictoire avec l'esprit de l'article 48 du projet de loi relatif au revenu minimum d'insertion tel qu'il a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale et qui prévoit une évaluation de l'application de la loi et l'information du Parlement sur cette évaluation.

Ces considérations, mais ce ne sont pas les seules, ont contribué à déterminer mon vote personnel sur le revenu minimum d'insertion en première lecture.

Après ces critiques, je dois terminer, monsieur le ministre, sur une déclaration qui va néanmoins vous reconforter, je le pense. (*Sourires.*) J'ai, en effet, estimé que je ne pouvais pas proposer à la commission des finances le rejet des crédits de votre ministère : certes, leur évolution n'est pas de nature à

provoquer le moindre enthousiasme, mais elle préserve néanmoins l'essentiel et, notamment, le financement des allocations aux adultes handicapés, celui de la lutte contre le Sida, un léger effort en faveur de la formation professionnelle des auxiliaires de santé.

La commission des finances a bien voulu suivre son rapporteur et elle a, monsieur le ministre, adopté les crédits de votre ministère. Elle recommande à l'Assemblée d'agir de même. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur divers bancs des groupes Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, pour les personnes âgées.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial. Monsieur le président, messieurs les ministres, madame et monsieur les secrétaires d'Etat, mes chers collègues, notre pays est confronté et le sera de plus en plus à l'avenir à un vrai problème de société qui est celui de son vieillissement. Les raisons en sont maintenant connues et je n'entre pas dans le détail : baisse du taux de mortalité, baisse simultanée du taux de natalité et solde migratoire net à peine positif. Le phénomène ira s'accroissant dans les décennies à venir, si l'on projette toutes les données et que celles-ci restent les mêmes.

Ainsi l'espérance de vie a-t-elle considérablement progressé ces dernières années. Elle est de plus de soixante-douze ans pour les hommes et de plus de quatre-vingts ans pour les femmes. De nombreuses études ont été entreprises sur le sujet : le rapport de M. Benoist au Conseil économique et social, puis, entre 1986 et 1988, celui de M. Schöflin et le votre, monsieur le ministre délégué, dit rapport Théo Braun.

Le problème est réel. Il n'est contesté par personne et confronté à lui le Gouvernement s'est dit : il nous faut un ministre compétent ! Et, une fois le ministre compétent nommé, il a bien fallu lui donner quelques crédits. La vérité, c'est que vous êtes un ministre compétent sans compétences et sans moyens financiers.

Un ministre compétent à titre personnel, tout le monde le reconnaît sur tous les bancs.

M. Denis Jacquet. C'est vrai !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial. Votre carrière professionnelle, votre engagement personnel, vos actions locales, le rapport auquel je faisais allusion tout à l'heure en attestent.

Mais votre compétence, comme celle de vos collaborateurs, si elle est grande, vous laissez pour le reste assez démunis.

Actuellement, les intervenants de l'action en faveur des personnes âgées sont nombreux et divers : les collectivités locales, par le biais de l'action sanitaire et sociale qui est largement décentralisée ; les caisses de retraite ; les associations qui jouent, à côté de l'Etat, un rôle essentiel. Au surplus, l'action de l'Etat ne revêt pas elle-même un aspect unitaire puisque certaines interventions sont financées sur des crédits relevant du budget de plusieurs ministères autres que celui de la solidarité, de la santé et de la protection sociale auprès duquel vous êtes délégué. Il en est ainsi de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité ou de l'action en faveur de l'amélioration du logement des personnes âgées. D'autres crédits se présentent sous la forme de dépenses fiscales. En réalité, s'agissant d'un vrai problème de société, M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale ne m'en voudra pas de dire qu'il eût mieux valu que vous fussiez directement rattaché au Premier ministre.

Votre mission nécessite une vision interministérielle. Elle suppose que vous fassiez appel à des réflexions, des observations, des instruments, des données statistiques, des réglementations, des approches, des jugements, des expériences qui relèvent à l'évidence de plusieurs ministères. Il eût fallu que vous ayez la possibilité de coordonner les diverses interventions relevant des divers ministères. Or vous n'avez qu'un pouvoir de réflexion isolé et vous devez vous en remettre à votre pouvoir de persuasion. Je crains donc que vous n'avez bien du mal à atteindre vos objectifs ou, du moins, qu'il ne vous faille beaucoup de temps pour y parvenir. En revanche, sous l'autorité directe et avec délégation du Premier ministre, vous auriez pu mettre en œuvre une vraie politique à l'adresse des personnes âgées.

De ce point de vue, la sémantique a un sens. Permettez au rapporteur spécial de la commission des finances, mais aussi au gaulliste que je suis, de regretter votre appellation de ministre délégué. Je trouve que, par rapport à la richesse et à la diversité de la population dont vous avez la charge, elle a une connotation catégorielle réductrice, voire un peu démagogique : on va « donner » un ministre aux personnes âgées. Elle comporte en outre un risque non négligeable, celui d'une opposition des générations qui irait à l'encontre de l'objectif que vous devez, au contraire, poursuivre : l'harmonie entre les générations et l'insertion complète des retraités et des personnes âgées.

La vérité, c'est que vous devriez avoir en charge l'ensemble d'une politique qui concerne plus du tiers du temps de la vie de nos concitoyens. Votre rôle devrait être d'anticiper les phénomènes auxquels les personnes vieillissantes vont être confrontées sur les plans législatif, réglementaire ou financier, et de mettre en œuvre les moyens d'accompagnement du vieillissement des individus, dans le respect de la personne.

De ce point de vue, vous n'êtes pas seulement le ministre des personnes âgées, vous êtes d'abord le ministre de la préparation à la retraite. Car, vous le savez bien, c'est dans l'impréparation à cette rupture que l'on trouve la cause de beaucoup de dépressions, et le taux de mortalité dans la première année qui suit la cessation de fonction est très élevé, parce que les gens ont le sentiment d'être confrontés tout d'un coup, à un vide, alors qu'ils ont toujours été très occupés dans leur vie professionnelle.

Vous êtes également le ministre des préretraités. Le gouvernement précédent avait essayé de mettre en place des formules de retraite à la carte. Il convient de les développer, comme il convient de développer le travail à temps partiel pour les gens qui le souhaitent.

Vous êtes, en troisième lieu, le ministre des jeunes retraités. Quel gâchis de ne pas mettre à profit l'expérience économique, sociale, professionnelle, de jeunes retraités en pleine forme qui ont une utilité sociale indéniable ! Celle-ci peut s'exercer dans l'action sociale et caritative, voire dans la coopération technique ; il existe des initiatives de cette nature, mais elles sont méconnues et trop peu développées. Ils peuvent aussi jouer un rôle de conseil dans la gestion, la création des entreprises. De même, leur expérience peut être utile à l'éducation nationale et à la formation professionnelle. Enfin, une culture des personnes âgées, qui reste à créer, à insérer dans la cité, à intégrer au quotidien, pourrait être un instrument de lutte contre la marginalisation sociale.

Vous êtes, en quatrième lieu, le ministre des retraités plus âgés mais toujours en bonne santé. Leur maintien en forme le plus longtemps possible conditionne évidemment leur bien-être, mais aussi, pour une bonne part, leur autonomie et donc leur maintien à domicile. De ce point de vue, il faut aller au-delà de la pétition de principe et mettre enfin en œuvre une politique réelle de maintien à domicile.

Vous êtes, en dernier lieu, le ministre chargé des problèmes que rencontrent les retraités dépendants. Il nous faut toute une politique de la dépendance, de l'entourage, du rapprochement entre le médical et le social.

Dans ces distinctions, chacun le comprend bien, l'âge importe moins que la biologie, le nombre des années que le degré de fatigue de la personne. Chaque stade du vieillissement doit avoir sa propre politique d'accompagnement. Il s'agit pour vous de concevoir, de mettre en œuvre et de gérer une politique globale à l'adresse des retraités et des préretraités.

Malheureusement, monsieur le ministre délégué, si telle est bien votre mission, vous ne disposez pas, dans l'organisation actuelle du Gouvernement, des compétences administratives pour la remplir. Vous n'en avez pas non plus les moyens financiers. Vous êtes un ministre compétent, certes, mais sans compétences et sans moyens.

Le total des crédits des cinq lignes budgétaires que vous gérez directement représente 801 millions de francs pour 1989, soit 2,23 p. 100 du seul budget du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, lequel s'élève à 35,8 milliards de francs. Si l'on rapporte ces 801 millions à l'ensemble des dépenses consacrées à l'invalidité, à la vieillesse et au décès, c'est-à-dire, d'après l'état retraçant l'effort social de la nation, plus de 542 milliards de francs en 1986, il apparaît clairement que vous n'avez des moyens d'action directs que sur une infime minorité des crédits concernant les personnes âgées.

Encore ces crédits - que je détaille dans mon rapport écrit - traduisent-ils plus la poursuite de tendances préexistantes que la mise en œuvre d'orientations nouvelles. Tel est le cas de la formation des intervenants de l'aide à domicile, dont le principe a été décidé par le précédent gouvernement et qui bénéficie, certes, d'une petite rallonge de 2 millions de francs. Tel est encore le cas de l'aide sociale aux personnes dépourvues de domicile de secours ; des dépenses du fonds national de solidarité pour les ressortissants de l'aide sociale ; de l'action sociale en faveur des personnes âgées ; des subventions d'équipement aux établissements sociaux pour personnes âgées.

Et lorsqu'une priorité est affirmée, à laquelle je souscris, comme l'humanisation des hospices, les crédits sont insuffisants par rapport aux objectifs que le Gouvernement s'est lui-même fixés. Il s'est ainsi promis, et il nous a promis, d'achever en sept ans la transformation physique des hospices. Seulement, voilà : alors que le coût de la transformation des 50 000 lits restants est de 10,6 milliards de francs, d'une part, l'Etat ne s'engage plus qu'à hauteur de 30 p. 100 pour les prochains contrats de Plan contre 40 p. 100 pour les précédents et, d'autre part, malgré cette diminution de son implication, il manquera encore 80 millions de francs de crédits en 1989 pour atteindre les 465 millions de francs nécessaires à une résorption constante sur les sept ans. Alors, de deux choses l'une, monsieur le ministre : ou bien vous rectifiez le tir tout de suite pour être immédiatement en ligne avec l'objectif que s'est lui-même fixé le Gouvernement, ou bien vous nous dites comment vous comptez rattraper le retard dans les six années à venir.

Enfin, je suis obligé d'observer que ne sont pas prévus les crédits nécessaires à la mise en œuvre de la mesure fiscale compensant l'exonération des cotisations patronales prévue par la loi du 27 juin 1987 en faveur des personnes âgées employant une aide à domicile et destinée à favoriser leur maintien à domicile.

En conclusion, madame et messieurs les ministres, vous ne sauriez nous quitter, aujourd'hui, sans nous faire part de votre position sur le devenir de l'assurance vieillesse. Je poserai tout à l'heure une question précise à ce sujet, mais la présentation générale de ce budget doit, d'ores et déjà, vous donner l'occasion de nous indiquer comment le Gouvernement entend remédier aux déséquilibres structurels actuels et prévisibles du régime de l'assurance vieillesse, autrement dit de nous préciser sa philosophie en la matière et les dispositions de structure, d'organisation et de financement qu'il compte mettre en œuvre. C'est là un des problèmes les plus graves auxquels notre pays est et sera confronté dans les années et les décennies à venir. En la matière, il n'est pas urgent d'attendre, il est urgent d'agir !

Pour toutes ces raisons, dans une observation qu'elle a adoptée, « la commission des finances, de l'économie générale et du Plan considère que l'action du ministre délégué et le contrôle parlementaire ne pourront s'exercer d'une manière satisfaisante qu'à la condition qu'un effort soit entrepris pour parvenir à une meilleure connaissance de l'implication financière non seulement de l'Etat mais de chacun des autres acteurs, collectivités locales ou organismes d'assurance vieillesse, seule à même d'apporter les éléments de réflexion pour une politique globale en faveur des préretraités, des retraités et des personnes âgées ».

Pour les mêmes raisons, monsieur le ministre, dans le souci de vous être utile, de vous appuyer, de faire prendre conscience au reste du Gouvernement de l'importance du problème que vous avez à gérer, j'avais proposé, en considération au surplus des bien maigres crédits qui vous sont alloués, de repousser le projet de budget des personnes âgées. La commission des finances, à majorité socialiste, ne m'a pas suivi et a décidé de l'adopter.

M. Alain Bonnet. Elle a bien fait !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial. Je crains, pour être tout à fait franc, que vous n'avez du mal à remplir votre mission. Mais, parce que je crois que vous avez à traiter un vrai problème, je formule des vœux pour que vous réussissiez vraiment. (Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.)

M. le président. La parole est à M. Claude Bartolone, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, pour la solidarité et la protection sociale.

M. Claude Bartolone, rapporteur pour avis. Madame et messieurs les ministres, donner un avis sur la politique menée par le Gouvernement en matière de protection sociale ne saurait se limiter à l'examen des seuls crédits budgétaires, d'autant qu'au cours de l'année qui s'achève le Gouvernement a mis en œuvre plusieurs mesures importantes qui caractérisent bien sa politique en ce domaine.

Un effort important a été consacré, en premier lieu, à la solidarité avec les plus faibles et les plus démunis.

Conformément aux engagements du Président de la République, et se différenciant ainsi du précédent gouvernement qui s'était abstenu d'apporter une réponse appropriée aux problèmes de l'exclusion sociale, le gouvernement de Michel Rocard met en œuvre, dès son premier budget, le revenu minimum d'insertion destiné aux plus défavorisés. Cette réforme de grande ampleur appartient au petit nombre de celles qui sont susceptibles de changer en profondeur la société française et l'image que celle-ci a d'elle-même. Cette nouvelle prestation, très attendue, permettra de lutter contre l'exclusion des plus pauvres, que les mécanismes traditionnels de sécurité sociale ou d'aide sociale étaient impuissants à aider, en leur garantissant des ressources minimales.

Le revenu minimum d'insertion constitue, sans nul doute, la plus importante réforme sociale engagée par le Gouvernement à ce jour. Cependant, il est un autre engagement pris par François Mitterrand dans la *Lettre à tous les Français* qui a été rapidement exécuté par le nouveau gouvernement : il s'agit de la révision du plan de rationalisation des dépenses de l'assurance maladie communément appelé « plan Séguin ». Décidé à la fin de 1986, ce plan est progressivement entré en application au cours du premier trimestre de 1987. L'essentiel des économies attendues de ces mesures provenait de la limitation des remboursements à 100 p. 100. Je me réjouis que, conformément aux engagements du Président de la République, plusieurs textes réglementaires datés du 7 septembre dernier soient venus corriger les effets injustes du plan Séguin.

Il est indéniable que le bilan de l'action du gouvernement de Michel Rocard dans le domaine des prestations est particulièrement consistant puisque des injustices résultant de la gestion précédente ont été rapidement et efficacement corrigées et qu'une prestation nouvelle de grande portée a été créée.

Adoptant une attitude responsable, ce gouvernement s'est également attaché à combattre la dérive déficitaire de la sécurité sociale et à rendre le prélèvement social plus efficace et plus équitable.

Ce budget de la solidarité et de la protection sociale pour 1989 traduit sa volonté de consolider les acquis sociaux dont bénéficient les Français.

L'impact durable de la crise de l'emploi sur les régimes de protection sociale impose cependant une grande vigilance pour éviter qu'une charge de financement excessive ne pénalise l'économie tout entière, aggravant encore la situation. Ce constat exige un effort persévérant de bonne gestion et de maîtrise des finances et des dépenses sociales. Ainsi, le refus des déficits se conjugue avec la recherche d'une plus grande équité et d'une meilleure efficacité économique du prélèvement social.

Dès le mois de juin dernier, des mesures ont été prises pour contrecarrer la dégradation rapide du régime général qui était prévisible pour 1988. De fait, en l'absence de mesures nouvelles, le déficit se serait élevé à 17,3 milliards de francs. Il était donc nécessaire de prendre des dispositions financières pour faire face à la situation.

Le Gouvernement espérait légitimement pouvoir s'appuyer sur les orientations dégagées par les partenaires sociaux pour engager, au cours de la présente session, une réforme permettant d'apporter une solution durable aux problèmes financiers des régimes de sécurité sociale. Cet espoir ayant été déçu du fait du rejet du projet d'avis présenté par M. Yvon Chotard, de nouvelles mesures conservatrices vont très certainement se révéler nécessaires. Elles ne sont pas encore définitivement arrêtées, mais l'hypothèse la plus probable est un

relèvement de 1 p. 100 de la part salariale de la cotisation d'assurance vieillesse et une prorogation du prélèvement de 0,4 p. 100 sur les revenus des personnes physiques.

Je ne voudrais pas épiloguer sur les raisons qui expliquent l'échec du rapport Chotard, mais je tiens à faire observer que le bilan des états généraux de la sécurité sociale est finalement assez maigre. L'analyse impartiale des conditions dans lesquelles s'est déroulée cette procédure de consultation conduit à penser qu'elle a été notamment choisie parce qu'elle permettait au gouvernement en place d'éviter d'avoir à prendre des décisions importantes avant les élections présidentielles.

M. Jean-Pierre Sueur. Très bien !

M. Claude Bartolone, rapporteur pour avis. Au cours de son audition par la commission, M. Claude Evin a affirmé que le gouvernement actuel ne recourrait pas à de nouvelles manœuvres dilatoires et prendrait ses responsabilités sur le dossier de la sécurité sociale et son financement après avoir consulté les partenaires sociaux, conformément à la volonté de concertation qu'il a constamment manifestée.

Cependant, le Gouvernement a franchi un premier pas dans la voie de l'amélioration des conditions de prélèvement des ressources des régimes sociaux en décidant de déplaçonner les cotisations d'allocations familiales à la charge des entreprises et de baisser leur taux. Cette réforme s'inscrit dans le cadre du plan emploi adopté par le conseil des ministres le 14 septembre dernier. L'État s'est engagé à compenser la totalité du manque à gagner qui en résultera pour la Caisse nationale d'allocations familiales, soit 3,45 milliards de francs en 1989 et 7 milliards par an à partir de 1990.

Toutefois, M. Claude Evin a indiqué que Mme Hélène Dhorlac et lui-même souhaitaient qu'à l'avenir cette compensation soit assurée selon des modalités qui permettent d'en garantir la pérennité ; celles-ci pourront notamment prendre la forme d'une prise en charge directe par l'État du coût de certaines prestations. J'estime également qu'il est nécessaire de mettre la branche famille à l'abri d'un éventuel revirement arbitraire de l'administration des finances.

Contrairement à son prédécesseur qui voulait faire payer une grande partie du prix du sauvetage des régimes sociaux aux plus défavorisés, le gouvernement de Michel Rocard a réussi à renforcer la dimension solidaire de notre système de sécurité sociale tout en évitant que ne se creuse l'écart entre les dépenses et les recettes. Cet acquis devra être consolidé en définissant, avec les partenaires sociaux, des modalités de financement plus justes et plus efficaces.

Je ne voudrais pas clore ce chapitre sans appeler votre attention, monsieur le ministre, sur une pratique contraire à toute politique de responsabilisation des partenaires sociaux et de rationalisation des dépenses de santé. Il s'agit du problème relatif à l'autorisation de la pratique du tiers payant accordée à certains centres de santé. Hier en Seine-Saint-Denis, aujourd'hui à Paris, demain ailleurs, les centres de santé, les dispensaires privés sont de plus en plus nombreux à vouloir bénéficier de la pratique du tiers payant. L'objet de cette demande me paraît parfois, en l'état actuel des choses, relever davantage d'un souci de rentabilité financière que de toute autre considération.

Loin de moi, évidemment, l'idée de nier le principe de la pratique du tiers payant. Incontestablement, il s'agit d'un acquis pour permettre au plus grand nombre d'accéder plus facilement aux soins médicaux. Nul ne saurait le remettre en cause.

Quel est le fond du problème ?

Des personnes ou groupes privés, disposant parfois d'un énorme potentiel financier, créent des centres de santé. Loin de moi, là encore, l'idée de contester à ces centres le droit à l'existence, voire au conventionnement. Toutefois, il serait sain de bien réfléchir sur l'opportunité de leur accorder la pratique du tiers payant. Ne risquons-nous pas, en effet, d'assister à une véritable course au profit, c'est-à-dire à une multiplication effrénée des actes dans de tels établissements ?

Pouvons-nous accepter que, dans un contexte où chacun devrait s'accorder sur la nécessité de préserver notre haut degré de protection sociale, des profits très élevés puissent ainsi être réalisés sur le dos de la sécurité sociale ?

A l'heure où la responsabilité commande la rationalisation des dépenses de santé, corollaire du haut degré de protection sociale que j'évoquais précédemment, nous devons veiller à ce qu'il ne puisse exister de dévoiement de la vocation ini-

tiale du tiers-payant qui, je le répète, est un acquis. Or ce dévoiement est rendu possible par une législation qui me paraît obsolète et anachronique, en l'occurrence les annexes 18 et 19 du décret n° 56-284 du 9 mars 1956.

Il suffit, en effet, de satisfaire à quelques normes techniques définies par ce texte vieux de trente-deux ans. Passé le cap de la commission régionale d'agrément, que l'on peut aisément franchir, le dossier est transmis aux administrateurs des caisses primaires d'assurance maladie. Ces derniers doivent faire face à une réelle difficulté : comment contester le bien-fondé de la demande de tiers-payant des centres qui ont reçu l'aval de la commission régionale d'agrément, et qui effectuent leurs démarches sous couvert d'associations de la loi 1901 qu'ils ont créées ? Comment les caisses primaires, en l'absence de références précises, peuvent-elles répondre par la négative aux demandes ainsi formulées ?

Ne devrions-nous pas envisager, en la matière, une réactualisation de la législation ? Ne faudrait-il pas examiner des critères qui permettraient aux caisses régionales d'agrément de se prononcer en fonction de certains paramètres, de normes, d'indicateurs de besoins, comme le service à la population, l'environnement ou de densité médicale ? En examinant attentivement cette question, c'est un bon service que nous pourrions rendre à la sécurité sociale.

Pour terminer cette intervention pour avis sur le projet de budget de la protection sociale et de la solidarité au titre de 1989, je tiens à souligner que l'augmentation sensible, 8,8 p. 100, des dépenses de protection sociale montre que l'Etat entend assumer pleinement les responsabilités qui lui incombent en ce domaine.

Ainsi, ce projet comporte, entre autres, une mesure nouvelle de 310 millions de francs en faveur des rapatriés, permettant d'améliorer leurs droits à la retraite complémentaire.

Par ailleurs, l'augmentation de près de 50 p. 100 de la ligne budgétaire consacrée à la protection sociale dans les territoires d'outre-mer traduit le fait que l'Etat assumera désormais la totalité des dépenses du régime d'aide aux familles rurales qui fonctionne en Polynésie.

Quant au crédit destiné à couvrir les dépenses d'allocations aux adultes handicapés, je rappelle qu'il est fixé en fonction des prévisions d'évolution du montant de la prestation et du nombre des bénéficiaires. Ce nombre de bénéficiaires augmente régulièrement chaque année : 477 267 en 1985, 481 559 en 1986. En 1987, l'évolution a été particulièrement forte - près de 3 p. 100 pour le seul régime général - ce qui explique l'augmentation en volume, nettement plus élevée en 1987 comparée aux années précédentes. Par conséquent, une évolution de 2 p. 100 a été retenue en 1988 et 1989. Cette allocation devrait ainsi être servie à près de 500 000 bénéficiaires en 1988. L'ajustement des crédits aux besoins conduit à une croissance de 852 millions de francs.

Quant au mode de calcul des ressources personnelles des allocataires ou des demandeurs, il est envisagé de le rendre légèrement plus restrictif en n'excluant plus certaines ressources fiscales prises en compte, notamment l'abattement accordé aux personnes invalides de situation modeste. Je me déclare résolument défavorable à une telle réforme. Il serait choquant que cette mesure aboutisse à diminuer les ressources de personnes qui, par définition, n'en ont pas beaucoup.

L'évolution des autres dépenses d'intervention sociale traduit la priorité accordée dans le budget pour 1989 aux actions en faveur des plus défavorisés, des personnes âgées et des handicapés.

A l'occasion de la signature des contrats de plan avec les régions en 1989, l'Etat proposera de subventionner à hauteur de 30 p. 100 les travaux de modernisation et d'humanisation des hospices qui seront programmés. En effet, 45 000 lits sur 214 000 restent à humaniser à ce jour. Cela représente près de 10 milliards de francs, étalés sur sept ans, pour transformer ces lits qui sont encore la honte de notre système d'accueil des personnes âgées dépendantes. Aussi devons-nous y apporter un effort soutenu.

Dans la perspective d'achever ces transformations à l'éclatance du présent septennat, un renforcement des dotations a été prévu dans le projet de budget pour 1989 puisque les autorisations de programme passent de 359,3 millions de francs à 388,5 millions de francs, et les crédits de paiement de 359,2 millions de francs à 372 millions de francs. Mais ce renforcement de dotation devra être prolongé dans les années

qui viennent si nous voulons atteindre le but fixé. Pour ce faire, il est déjà considéré que 490 millions de francs seraient souhaitables au titre de cette action en 1990.

De plus, parmi les 4 000 établissements qui hébergent des personnes âgées, certains ne sont pas sans reproche. Là encore, ce sont les départements qui doivent les contrôler. Une enquête impromptue sur le terrain a été demandée par le ministre chargé des personnes âgées aux inspecteurs généraux des affaires sociales dépendant de l'Etat, afin de dresser un tableau de la situation dans les six mois. Là encore, nous pouvons nous en féliciter.

Pour ce qui est des actions en faveur des personnes handicapées, il convient de noter que l'arrivée à l'âge adulte de nombreuses générations d'enfants handicapés nés entre 1960 et 1970, ainsi que les effets d'une politique active de soins et d'éducation qui a tendu à prolonger au-delà de vingt ans la vie des handicapés, pose de façon particulièrement aiguë le problème de l'accueil de ces adultes handicapés dans des structures d'accueil adaptées, notamment en C.A.T. D'un recensement effectué par l'U.N.A.P.E.I., il ressort la nécessité de créer 15 000 places supplémentaires pour répondre aux besoins, ainsi que 45 C.A.T.

Alors qu'initialement était prévue la création de 1 100 places, ce projet de budget propose - et je m'en félicite - de créer 1 700 places. Il s'agit là d'un effort très important, voulu en ce domaine, mais qui devra être poursuivi dans les années à venir. Les crédits nécessaires inscrits à cet effet s'élèvent à 93,5 milliards de francs. Devant la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, vous avez, monsieur le ministre, ainsi que M. Gillibert, émis le souhait - que je partage bien évidemment - de voir le chiffre symbolique de 2 000 places nouvelles atteint à l'issue de cette discussion parlementaire.

Outre le respect des engagements des contrats de plan, priorité devrait être donnée, comme en 1988, à la restructuration d'établissements vétustes et dangereux, accueillant des enfants handicapés, ainsi qu'à la construction de quelques établissements nouveaux pour adultes gravement handicapés.

Une autre mesure qui intéresse également les personnes âgées mérite à mon sens d'être soulignée : il s'agit des moyens financiers permettant d'organiser la curatelle d'Etat, complétant désormais la tutelle d'Etat. Cette action doit permettre d'éviter l'hébergement des personnes handicapées ou âgées isolées, donc de maintenir une meilleure insertion sociale. Les crédits en cause passent de 80 millions de francs en 1988 à 109 millions de francs en 1989.

Enfin, 2 millions de francs sont réservés à la revalorisation des emplois d'auxiliaire de vie permettant l'augmentation du montant de la subvention forfaitaire annuelle accordée pour chaque poste d'auxiliaire de vie. Le financement en année pleine de 1 864 postes d'auxiliaire de vie conventionnés par l'Etat est autorisé.

Par ailleurs, dans le cadre du programme de lutte contre la pauvreté, je note que 10 millions de francs supplémentaires permettront de développer les actions alternatives à l'accueil des personnes en centre d'hébergement.

De plus, la poursuite des programmes locaux de développement social des quartiers fait l'objet d'une mesure de 2 millions de francs, dont un crédit de 600 000 francs pour financer des actions de lutte contre l'illettrisme, ce véritable fléau étant l'un des principaux repartirs à l'insertion sociale. Cette mesure est plus particulièrement consacrée au soutien des familles les plus démunies et à l'accompagnement social des jeunes dans les quartiers défavorisés.

M. le président. Monsieur Bartolone, je vous prie de conclure.

M. Claude Bartolone, rapporteur pour avis. Je vais conclure, monsieur le président.

Monsieur le ministre, avant de terminer mon intervention, je veux vous présenter deux remarques de méthode.

La première porte sur la clarté, la transparence des bleus budgétaires. En effet, en tant que rapporteur pour avis, j'ai eu l'occasion de noter le caractère parfois insuffisamment explicite de la description des mesures nouvelles qui figurent dans la partie « Présentation par action » de chaque fascicule budgétaire. Je vous en donne deux exemples.

La baisse du chapitre 46-25 relatif aux dépenses du F.N.S. en faveur des ressortissants de l'aide sociale est présentée comme un ajustement aux besoins, alors qu'il était parfaite-

ment possible de préciser que cette baisse résultait de l'extension aux départements d'outre-mer de l'allocation spéciale vieillesse.

Pour l'allocation aux adultes handicapés, on agrège les conséquences de la modification du mode d'indexation de l'allocation et celles de la modification des ressources prises en compte, sans préciser la nature de ces modifications. Il aurait été préférable d'individualiser les effets de chacune de ces modifications et de fournir des indications plus précises sur leur contenu.

Ma deuxième remarque concerne le caractère plus ou moins accessible des comptes de la sécurité sociale.

Comme tout le monde le sait, il existe une commission des comptes de la sécurité sociale. C'est une institution d'information et de concertation tout à fait utile, au sein de laquelle les parlementaires sont représentés, et qui produit en juillet et en décembre de chaque année des rapports très fouillés et très complets sur les équilibres de la sécurité sociale. Cependant, et c'est là le sens de ma remarque, l'existence de cette commission ne doit pas conduire les administrations intéressées à pratiquer un embargo tous azimuts sur les résultats constatés et sur les prévisions élaborées entre deux rapports de la commission, afin d'en réserver la primeur à celle-ci.

Je pense en particulier aux parlementaires - et pourquoi pas au rapporteur pour avis de la protection sociale que je suis, et que vous avez été, monsieur le ministre - qui rencontrent de grandes difficultés pour obtenir ce type de résultat pendant la période budgétaire, c'est-à-dire peu de temps avant la présentation du rapport de décembre. Il est vrai, là encore, que ces difficultés ont pu être en partie surmontées grâce au concours de vos proches collaborateurs.

Il me semble néanmoins qu'une meilleure information directe des parlementaires irait dans le sens de la réhabilitation du rôle du Parlement qu'ont souhaitée le Premier ministre aussi bien que le président de l'Assemblée nationale. Peut-être une réforme du calendrier de la commission des comptes pourrait-elle permettre de régler ce problème.

Tels sont les éléments d'information que je souhaitais apporter à l'Assemblée.

Je vous demande enfin, mes chers collègues, d'approuver ce projet de budget pour 1989, après le vote positif émis par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

Monsieur Calmat, je compte sur vous pour ne pas imiter M. Bartolone !

M. Alain Calmat, rapporteur pour avis. Mesdames, messieurs, les crédits de la santé pour 1989 atteignent près de 2 milliards de francs, 1,99 milliard de francs exactement, subissant donc une légère baisse. Mais à mon sens, il ne faut pas s'arrêter à l'analyse de ces crédits budgétaires pour dégager une conclusion significative sur l'effort global du Gouvernement dans le domaine de la santé.

En effet, ces 2 milliards de francs ne représentent d'abord qu'une infime partie des dépenses de santé - lesquelles ont été de 475 milliards de francs en 1987 - ou même des dépenses d'assurance maladie qui ont dépassé 352 milliards de francs en 1988. Ensuite ils se situent au sein du budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale qui connaît une progression de 2,3 p. 100, sans compter les 6 milliards de francs consacrés au revenu minimum d'insertion. Enfin ces crédits ne tiennent pas compte des actions, impulsions et arbitrages budgétaires considérablement plus déterminants.

Je ne m'étendrai donc pas outre mesure sur l'analyse des crédits, tout en observant cependant que la baisse des crédits de fonctionnement de 0,5 p. 100 est liée à l'action globale de rationalisation des services, qu'un effort notable a été accompli au profit des bourses paramédicales qui connaissent une hausse de 6,2 p. 100, même si cet effort reste encore insuffisant eu égard au niveau des bourses délivrées par l'éducation nationale et même si l'effort global de formation doit être renforcé.

Je dois par ailleurs souligner qu'au sein des actions de prévoyance qui représentent presque 39 p. 100 du total des crédits et qui subissent, pour la plupart, la baisse de 4 p. 100

affectant les crédits budgétaires, l'accent a été mis sur le renforcement des actions sanitaires dans les territoires d'outre-mer, lesquels bénéficient d'une augmentation de plus de 3 millions de francs et, bien entendu, sur le renforcement de la lutte contre les grands fléaux.

Ainsi, la lutte contre le Sida a-t-elle été dotée de 11 millions de francs supplémentaires affectés au dépistage anonyme et gratuit et d'un crédit de 24 millions de francs pour les actions d'éducation sanitaire. Celui-ci, comme vous le savez, vient être quadruplé dans le cadre du plan Sida, j'y reviendrai.

Quant à la lutte contre la toxicomanie, elle bénéficie de 52 millions de francs supplémentaires qui sont la consolidation, dans le budget de la santé, des crédits de 1988 en provenance de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie pour améliorer la prise en charge sanitaire des toxicomanes.

En revanche, il n'a pas été possible d'isoler les crédits affectés à la lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme et je souhaiterais que vous puissiez, monsieur le ministre, nous éclairer tout à l'heure, tant sur le niveau des dotations que sur le programme de lutte contre ces deux fléaux.

De même, j'ai regretté, et la commission avec moi, la baisse des crédits affectés aux programmes régionaux de prévention en raison de l'importance du soutien de l'Etat à ces actions désormais décentralisées.

Enfin, pour en finir avec les crédits, il faut noter le maintien d'un effort significatif de l'Etat en matière d'équipements sanitaires, lequel représente 28,6 p. 100 du budget de la santé en crédits de paiement, les investissements directs augmentant 25,5 p. 100 et les subventions d'investissements se maintenant, si l'on tient compte des autorisations de programme.

Dans ce domaine, il est évident que l'Etat ne doit pas se désengager, au risque de décourager les initiatives locales, au détriment de l'indispensable modernisation et humanisation des établissements sanitaires. Je me félicite à cet égard de l'accélération du processus de transformation des hospices, qui se traduit par un renforcement notable des crédits de paiement et des autorisations de programme.

Telles sont, mes chers collègues, les quelques observations liminaires que je voulais vous livrer sur l'analyse proprement dite des crédits de la santé pour 1989.

Je voudrais maintenant développer quelques réflexions sur la politique de la santé. C'est, me semble-t-il, l'intérêt essentiel de ce débat, dans un domaine où il est difficile de se limiter à des considérations strictement budgétaires. Il me sera impossible d'être exhaustif. La matière est trop vaste et je n'ai pas assez de temps, monsieur le président. C'est pourquoi je me limiterai à trois grands thèmes en raison de leur lien avec une certaine actualité : la protection sanitaire, le rôle des médecins et l'avenir du service public hospitalier.

J'en viens d'abord à la protection sanitaire et, au sein de celle-ci, à la prévention, qui constitue à mon sens un investissement essentiel pour l'avenir.

La protection sanitaire, c'est d'abord la protection contre les grands fléaux sociaux. Les estimations et prévisions scientifiques ont confirmé que le Sida était un problème majeur, et le nouveau plan de lutte contre le Sida adopté en conseil des ministres du 3 novembre dernier, à la suite des conclusions du rapport de M. Got, par son ampleur, par ses orientations et par les moyens investis, ne présente aucune commune mesure avec les actions du gouvernement précédent, plus spectaculaires qu'efficaces. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial. Ce n'est pas raisonnable !

M. Alain Calmat, rapporteur pour avis. Mais si ! Cela est tout à fait vrai !

Il semble enfin que, pour la première fois, monsieur le ministre, ce plan soit à la hauteur de la gravité du fléau. Je pense d'ailleurs que vous aurez l'occasion de commenter votre programme devant l'Assemblée au cours de ce débat.

En matière de toxicomanie, les moyens globaux sont dégagés pour mener une action qui semble adaptée aux problèmes, notamment du point de vue de la prévention. Il importe, en effet, de réorienter la politique de lutte contre ce fléau, en privilégiant l'information, l'éducation et la prévention.

En outre, le caractère international du fléau impose une stratégie globale du type de celle qui a été mise en place pour le Sida. Les intérêts sont certes différents dans les deux cas mais, les deux fléaux étant liés, la structuration de la lutte internationale contre la toxicomanie constitue une véritable urgence, que le Conseil de l'Europe vient d'ailleurs de constater dans une récente recommandation.

J'ajoute que ces actions ne pourront être menées à bien que lorsque la réorganisation de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie sera achevée et, sur ce point, j'espère que vous voudrez bien nous éclairer, monsieur le ministre.

Au-delà des grands fléaux - Sida, toxicomanie, alcool, tabac -, il y a la nécessaire prise en compte de l'ensemble des risques : les maladies cardio-vasculaires, qui sont la principale cause de décès par an, plus de 200 000, les cancers, seconde cause de décès avec 135 000 morts par an, sans oublier les accidents de la route, bien entendu, mais également, et on en parle moins, les accidents domestiques, qui tuent plus de 25 000 personnes par an, dont 2 500 enfants, c'est-à-dire plus que la route. C'est un problème très préoccupant.

Je voudrais, à ce propos, insister sur l'importance de la prévention, d'autant que son organisation me paraît insuffisante.

Nous disposons certes de structures, mais elles doivent être renouvelées. Tel est le cas de la protection maternelle et infantile, de la médecine scolaire et, dans une moindre mesure, de la médecine du travail. Qu'en est-il de ce sujet, monsieur le ministre, du fonds national de prévention ?

Le deuxième point que je développerai est le rôle des médecins. On parle de crise. Peut-être le terme est-il excessif. Il n'en est pas moins significatif du malaise du corps médical dans son ensemble, singulièrement des généralistes.

Les médecins ont des responsabilités dont il doivent être conscients. Je suis d'ailleurs persuadé qu'ils le sont dans leur grande majorité.

D'une part, ils doivent participer à la maîtrise des dépenses de santé et, pour cela, accepter le respect des règles de bon usage des soins et de la transparence de leurs actes, transparence conçue non pas comme un contrôle, mais comme un facteur d'assainissement de l'accès aux soins et de la dépense de santé. Dans cet esprit, la transparence signifie, bien entendu, l'évaluation non seulement des comportements des médecins, mais également des techniques et des modes de consommation des assurés.

D'autre part, les médecins doivent également assurer le maintien d'une médecine conventionnelle équilibrée. Sur ce point, il existe un risque, nous le savons, de fuite importante de médecins, notamment des généralistes - et c'est nouveau - vers le secteur II.

Il appartiendra donc au Gouvernement de favoriser dans ce domaine le choix des solutions permettant de concilier la nécessaire maîtrise des dépenses de santé et le maintien de l'équilibre actuel entre les deux secteurs.

Enfin, les médecins doivent assurer leur propre formation continue. Je crois que, sur ce sujet plus ou moins conflictuel, la mise au point d'un mécanisme accréditif permettant de reconnaître financièrement l'effort consenti par les médecins devrait à tout le moins rallier l'ensemble des intéressés.

Mais, mes chers collègues, les médecins, outre ces responsabilités, ont aussi des préoccupations qui doivent être prises en considération.

D'abord pouvoir bénéficier d'une formation initiale encore plus satisfaisante ; celle des généralistes, en particulier, doit être améliorée. Il faut généraliser le stage chez le praticien, conformément aux directives européennes. Il faut également mettre en place des formations complémentaires, notamment en ce qui concerne la gériatrie, j'y insiste. Il faut enfin établir ce bilan qu'exigeait la loi de 1982 sur la qualification de médecine générale et qu'on a oublié - c'est là un euphémisme - en 1987. Je crois que, sur ce point, le Gouvernement a des objectifs précis. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous les présenter ?

Autre préoccupation des médecins : l'emploi, et c'est assez nouveau. Il y avait plus de 1 000 médecins demandeurs d'emploi en novembre 1987 et il y en aurait beaucoup plus chez nos voisins de la C.E.E. - 60 000 en Italie, 30 000 en Espagne, 15 000 en R.F.A. - en précisant que dans ces pays,

le diplôme ne donne pas forcément la possibilité d'exercer. Mais c'est la maîtrise de la démographie médicale qui devient d'autant plus urgente que l'échéance européenne approche. Une politique communautaire s'impose dans ce domaine et cet impératif a déjà été formulé en 1985 par le comité permanent des médecins de la C.E.E.

Le troisième thème que je désire aborder, monsieur le ministre, mes chers collègues, concerne l'avenir de l'hôpital public.

Les conflits récents qui l'ont affecté confirment, par leur ampleur et par leur impact social, l'urgence qu'il y a à trouver des solutions adaptées à un service public confronté à un malaise profond et qui doit affirmer sa place en retrouvant une nouvelle identité.

Il faut bien sûr arrêter les « aller et retour » législatifs qui ont marqué l'hôpital public au cours des dernières années, et j'ai noté avec satisfaction, monsieur le ministre, votre intention de mener dans ce domaine une politique inspirée par le seul souci de pragmatisme et de bon sens.

Les problèmes de l'hôpital sont vastes et touchent à l'ensemble des rouages de l'institution : ses structures économiques, son fonctionnement structurel et humain, ses capacités médicales, son articulation avec les autres services de soin.

Il importe d'abord d'assouplir les modes de financement en révisant les mécanismes d'adaptation globale, trop rigides, et en rationalisant la gestion hospitalière par la mise en œuvre du programme de médicalisation des systèmes d'information. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous renseigner sur l'état de l'expérimentation de ce système ?

Il faut diversifier les sources de financement pour répondre aux besoins d'investissements des hôpitaux. Cela suppose qu'on laisse aux établissements hospitaliers publics la liberté de trouver les sources de financement les mieux adaptées à leurs besoins, en limitant l'obligation de subvention de l'Etat et en élargissant les possibilités d'emprunt.

Il faut également dynamiser le fonctionnement administratif et médical de l'hôpital public.

D'abord par la mise en œuvre de la départementalisation : elle doit être réaliste, progressive, souple, adaptée aux besoins et je crois que vous vous apprêtez, monsieur le ministre, à adopter des mesures incitatives d'ordre budgétaire.

Ensuite par la mise en place de l'assistantat : vous venez d'annoncer la création de 2 000 postes au cours des quatre prochaines années. Je souhaite que les obstacles qui ont gêné la mise en place de cette réforme - obstacles financiers et administratifs - puissent être levés, car ils nuisent indirectement au fonctionnement des services et accentuent le déséquilibre existant entre les centres hospitalo-universitaires et les hôpitaux généraux.

Enfin, il importe de moderniser l'administration hospitalière, parfois trop routinière, parfois trop traditionnelle.

Le récent mouvement des infirmières a permis d'appeler l'attention des plus hauts responsables sur l'application réglementaire très lacunaire de la loi du 9 janvier 1986 sur la fonction publique. Manquent en effet tous les décrets portant statut des personnels.

M. Thierry Mandon. Exact !

M. Alain Calmat, rapporteur pour avis. Un retard a donc été pris entre 1986 et 1988, en dépit de toutes les déclarations du ministre précédant tendant à faire croire le contraire. Je sais, monsieur le ministre, que vous travaillez à l'élaboration de ces décrets.

Ce mouvement aura aussi permis - il faut l'espérer - l'approfondissement de la réflexion sur l'amélioration du travail à l'hôpital, qu'il s'agisse de l'amélioration de la gestion des personnels dans le cadre de la politique de redéploiement, de l'assouplissement des règles d'affectation et de la mobilité des personnels, de l'aménagement du temps de travail pour lutter contre l'absentéisme.

Enfin, l'hôpital public doit coopérer plutôt que rivaliser avec le secteur hospitalier privé. La complémentarité est en effet raisonnable pour autant que soient respectés un certain nombre d'exigences et de principes.

Le secteur public doit, c'est essentiel, réaffirmer sa mission de service public, en s'appuyant sur une « ossature » médicale solide et compétente. Il doit également assurer sa compétitivité, non seulement en modernisant ses méthodes de

gestion, mais également en adaptant son fonctionnement. Cela suppose, outre un allègement des tutelles, le développement des alternatives à l'hospitalisation et une articulation plus étroite avec les autres formes de prestations médicales, notamment la médecine de ville.

De son côté, le secteur privé doit privilégier l'activité médicale sur l'activité commerciale, ce qui impose une vigilance constante de la part des pouvoirs publics concernant en particulier le phénomène des achats de cliniques par les grandes firmes commerciales.

Enfin, la complémentarité ne se conçoit que si le secteur privé est entièrement intégré à la planification sanitaire, non seulement dans le cadre de la carte sanitaire, pour la mise en œuvre du processus de réduction des lits, mais également pour le système de tarification.

Peut-être, pourriez-vous, monsieur le ministre, nous informer sur vos intentions dans ce domaine.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, après avoir examiné les crédits de la santé pour 1989, a émis sept observations en partie liées aux différents points que j'ai évoqués.

Elle a demandé que l'Etat maintienne son soutien aux programmes régionaux de prévention, que la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie soit rapidement mise en état de fonctionner et dotée des moyens nécessaires à son action, que soit utilisé au niveau européen un système de contrôle commun de la démographie des professions médicales, que l'existence d'engagements budgétaires concernant les structures sanitaires nécessaires aux jeux Olympiques d'hiver de 1992 et d'équipement dans les départements et territoires d'outre-mer ne retarde pas les programmes d'équipements des autres établissements, que soient assouplies les règles applicables à l'investissement hospitalier et que soient rapidement publiés les décrets d'application de la loi sur la fonction publique hospitalière.

Enfin, la commission s'était inquiétée de l'inadaptation des crédits de dépistage anonyme et gratuit du Sida, mais cette observation a été adoptée avant que ne soit rendu public le plan Sida qui laisse au contraire supposer que ces crédits seront suffisants.

M. le président. Il faut conclure, monsieur le rapporteur.

M. Alain Calmat, rapporteur pour avis. Je conclus, monsieur le président !

Ainsi, après avoir adopté ces sept observations, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a décidé de donner un avis favorable à l'adoption des crédits de la santé pour 1989. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. Monsieur le président, monsieur le ministre, madame la secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, chaque année, à chaque session, nous abordons dans nos débats la situation dramatique de la démographie de la France.

Cette situation est maintenant bien connue : la France vieillit ; la France se ride ; les générations ne se renouvellent plus ; année après année, la France perd ses forces vives. Récemment encore, les statistiques implacables annonçaient que, par rapport à l'année dernière, il y avait 10 000 à 11 000 enfants de moins.

Session après session, les « plans famille » sont bâtis. Quand les socialistes sont au pouvoir, on nous annonce une politique familiale neutre vis-à-vis de la natalité. Il s'agit là, à n'en pas douter, d'un choix, qui sans être totalement inopportun, est curieusement hors du temps. Quand l'actuelle opposition était au pouvoir, la politique était délibérément nataliste, encourageant la naissance du troisième enfant. Si cette politique était plus réaliste et plus immédiatement pragmatique, elle n'associait pas, comme on aurait pu l'espérer, la politique de la famille avec la politique nataliste.

M. Jean-Marie Daillet, rapporteur pour avis. Exactement !

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. Mais il existe, en fait, une raison relativement simple à ces choix et à ces hésitations. Quel que soit le gouvernement, la politique familiale

se fait à enveloppe quasi constante. Certes, le gouvernement de Jacques Chirac en 1986 a apporté 5 milliards de francs en plus de l'enveloppe habituelle, mais était-ce bien suffisant ? D'ailleurs, l'extension de cette politique était envisagée.

Nous assistons donc depuis des années à des transferts de budget. Tantôt, l'argent de l'Etat encourage une politique familiale neutre, ne prenant en considération que la charge de l'enfant sans volonté nataliste, tantôt les transferts s'orientent vers le troisième enfant, mais il s'agit toujours d'un budget restreint.

Certes, l'économie immédiate dirige la politique, mais, j'en suis persuadé, à ne pas vouloir investir de façon très importante sur la famille, ce qui permettrait d'associer la politique familiale et la politique nataliste, nous nous préparons des lendemains difficiles.

Oserai-je rappeler le drame que vont vivre les caisses de retraite ? Les déficits s'accumulent, artificiellement comblés en partie par des transferts douteux de la caisse familiale vers la caisse vieillesse.

Oserai-je affirmer qu'une des raisons des drames que vivent des branches entières de notre économie est due à la diminution de la consommation intérieure, secondaire à la diminution de notre très jeune population ?

S'il y avait, par exemple, 300 000 nouveau-nés de plus chaque année, sachant que chaque nouveau-né boit en moyenne un litre de lait par jour, au bout de deux ans ce serait 600 000 litres de lait qui seraient consommés par jour, soit près de 240 millions de litres par an. Les quotas laitiers seraient-ils aussi draconiens qu'ils le sont actuellement ? (*Sourires.*)

M. Jean-Marie Daillet, rapporteur pour avis. La Manche se réjouit d'avance !

M. Alain Calmat, rapporteur pour avis. C'était Mendès France qui incitait à boire du lait !

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. Il est un autre aspect de la dénatalité qu'il faut souligner. Une France qui se désertifie est une France qui se referme sur elle-même.

M. Jean-Marie Daillet, rapporteur pour avis. Exact !

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. Les égoïsmes, la haine et la xénophobie font leur apparition. Cette peur de l'étranger, cette incapacité d'accueillir l'étranger est inversement proportionnelle à notre courbe des naissances.

M. Jean-Marie Daillet, rapporteur pour avis. Tout à fait !

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. J'arrête là mon analyse. Ces arguments sont connus de vous tous et pourtant nous nous querellons souvent sur des sujets qui, s'ils sont pour beaucoup importants, n'ont pas, me semble-t-il, la profondeur et l'urgence que représente la démographie de notre pays. Et que l'on ne vienne pas me dire avec satisfaction que notre dénatalité est moins dramatique que celle qui touche les autres pays d'Europe. Cette argumentation est mauvaise et inexcusable. Oui, l'Allemagne, les pays scandinaves plongent encore plus profondément dans le drame de la désertification. Et alors ! Faut-il se réjouir d'être un peu moins malades que ceux qui nous entourent...

M. Jean-Marie Daillet, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. surtout quand on voit l'extraordinaire explosion démographique des pays du pourtour méditerranéen ?

M. Jean-Marie Daillet, rapporteur pour avis. Exactement !

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. La commission des affaires culturelles, familiales et sociales m'a confié le rapport pour avis sur le projet de budget du secrétariat d'Etat à la famille.

Je vous avoue que j'ai eu du mal à cerner exactement ce budget car il n'existe pas en tant que tel ! Il résulte en réalité d'une addition quelque peu périlleuse de crédits figurant au budget du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, affectés à des actions concernant directement la famille.

Il se limite à quelques chapitres, voire articles budgétaires, dont le montant s'élève à 168,28 millions de francs. Sans minimiser l'intérêt d'une analyse de ces crédits, qui permet

d'apprécier le degré d'engagement de l'Etat à l'égard de certaines actions, ceux-ci ne justifieraient pas, à eux seuls, un avis spécifique, surtout si l'on compare la colonne de ces crédits avec la masse que représentent les prestations familiales : 130 milliards de francs en 1988. Mais il s'agit, à rien point douter, d'une occasion qui est offerte à la commission de se pencher sur les actions du secrétariat d'Etat.

Certaines actions annoncées par vous-même, madame le secrétaire d'Etat, sont intéressantes et importantes : je les détaillerai. Mais une première constatation s'impose : votre budget de 168,28 millions de francs est en baisse par rapport à celui de l'an dernier de 1,84 p. 100, lorsque l'on compare les mêmes lignes budgétaires.

L'action sociale en faveur des familles, le financement des actions et l'amélioration de l'accueil des jeunes enfants connaissent une baisse, en contradiction avec les priorités de la politique familiale annoncées par le Gouvernement et par vous-même ; permettez-moi de prendre des exemples.

Sur le chapitre 47-21, relatif aux programmes d'action sociale, qui regroupe la plupart des dotations attribuées à la famille, les crédits subissent une diminution de 1,5 p. 100, s'élevant à 122,37 millions de francs contre 124,24 millions de francs l'année dernière.

Seul l'article 10, consacré à une action sociale générale, bénéficie d'une hausse de 2,2 millions de francs, profitant essentiellement aux actions de développement social des quartiers et aux actions de logement. Au contraire, au sein de ce même article les « contrats familles » subissent une perte de 4,2 millions de francs, leur dotation passant de 7,2 millions de francs en 1988 à 3 millions de francs en 1989.

L'article 60 du chapitre 47-21, concernant les actions sociales en faveur des enfants et des jeunes, perd 2 millions de francs.

L'article 80 du chapitre 66-20, relatif aux investissements en faveur des modes de garde, passe de 6 millions de francs à 5,5 millions de francs en crédits de paiement.

La même remarque est à faire pour l'aide à l'enfance malheureuse dont les crédits passent de 1,5 million de francs à 800 000 francs.

Ainsi, l'action sociale de voisinage exercée par les centres sociaux, au chapitre 47-21, article 53, voit-elle ses crédits supplémentaires reconduits alors qu'à l'évidence ces organismes auraient dû ou devraient jouer un rôle essentiel dans la mise en place du revenu minimum d'insertion.

Au titre des actions sanitaires, j'ai jugé nécessaire de rattacher à ce budget les crédits figurant à l'article 20 du chapitre 47-13, relatif aux programmes de protection et de prévention sanitaire en faveur de la maternité, de l'enfance et de la jeunesse. Ces crédits diminuent de 280 000 francs en passant de 7,10 millions de francs à 6,88 millions de francs.

En résumé, le montant total des crédits inscrits aux chapitres et articles du budget de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, directement liés à la promotion et au soutien des familles, s'élève à 168,28 millions de francs. Il est égal aux seules subventions budgétaires accordées à l'interruption volontaire de grossesse au titre du remboursement. Je vous rappelle que ces crédits s'élèvent à 160 millions de francs au chapitre 46-22, article 10, et au titre de garde médicale à 7,4 millions de francs au chapitre 46-23, article 10.

Autrement dit, 168,28 millions de francs pour la famille, 167,4 millions de francs pour l'interruption volontaire de grossesse !

M. Jean-Marie Dallat, rapporteur pour avis. Quel paradoxe en effet !

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. Je vous laisse méditer, mes chers collègues, sur cette comparaison.

Après avoir étudié le budget de la famille, la commission a accepté les deux premières observations de votre rapporteur qui souligne et regrette la baisse globale des dotations budgétaires affectées aux actions liées à la famille dans le projet de budget du ministère de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, y compris sur les actions jugées prioritaires. La commission demande un renforcement des crédits, notamment pour soutenir le développement et la diversification des structures d'accueil des jeunes enfants et pour poursuivre et améliorer les actions de protection. Ces recommandations expriment également le souhait d'un meilleur développement des modes de garde.

Sans juger sévèrement ce budget, la commission demande manifestement une rallonge. Le président de notre commission a laissé entendre qu'il allait demander qu'on la prenne sur la réserve budgétaire.

En résumé, l'analyse de ces budgets a été jugée favorable avec beaucoup de réticences.

Mais le projet de loi de finances pour 1989 contient les propositions habituelles concernant le barème de l'impôt sur le revenu et les déductions de frais de garde d'enfants.

Ce barème de l'impôt sur le revenu ainsi que l'ensemble des mesures d'accompagnement seront relevés de 2,6 p. 100. Il s'agit d'un simple ajustement sur la hausse prévisible des prix.

Ce relèvement des limites de déduction de frais de garde permet de porter le plafond de déduction à 12 000 francs par an au lieu de 10 000 francs, ce qui reste malgré tout inférieur aux frais réels.

La commission s'est également penchée sur les prochaines mesures relatives à la modification du financement de la branche famille de la sécurité sociale.

Comme je vous l'ai dit, avec 168 000 de francs le projet de budget de la famille représente, il est vrai, peu de chose comparé au volume financier des prestations familiales versées par la branche famille de la sécurité sociale.

Mais trois remarques, au moins, doivent être faites concernant le financement de cette branche et l'utilisation des sommes collectées.

Premièrement, chaque année la branche famille est privée d'une partie de son avoir par le transfert partiel de son solde positif vers les branches déficitaires.

Ainsi, depuis 1983, la caisse d'allocations familiales dispose d'excédents dont le montant cumulé s'élève à près de 28 milliards de francs, dont chacun sait qu'une importante partie disparaît au sein de la trésorerie générale de la sécurité sociale pour aller alimenter les caisses déficitaires, essentiellement l'assurance vieillesse. Cette année encore, d'après les dernières prévisions, ce seront 1 300 millions de francs qui seront exposés au détournement de fonds.

Il importe donc que l'autonomie des branches soit mise en œuvre.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial. Très bien !

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. C'est le sens d'une des observations adoptée par notre commission. Il s'agit là d'un souhait souvent répété.

En deuxième lieu, la commission s'est également émue des prochaines mesures relatives au relèvement des cotisations, en ce sens qu'elles risquent de pénaliser le financement de cette branche.

Le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social qui vient d'être déposé devant notre assemblée prévoit le déplaçonnement, sur deux ans, des cotisations patronales, assorti d'une baisse du taux établie également en deux ans.

Cette opération se soldera, en 1989, par un manque à gagner de 3 450 millions de francs et vraisemblablement, pour 1990, de 7 milliards de francs. Certes, il est prévu, cette année, de compenser cette perte par une dotation budgétaire. Mais aucune pérennisation de cette compensation, n'étant actuellement prévue, il est à craindre que cette opération ne se solde à long terme par une nouvelle spoliation de la branche famille.

Il serait souhaitable que le Gouvernement prenne des engagements rapides et concrets à cet égard. Vous avez laissé entendre, madame le secrétaire d'Etat, que le Gouvernement était favorable à la fiscalisation des prestations familiales, celle-ci pouvant se faire par un prélèvement sur l'ensemble des revenus. Nous aurions aimé avoir un peu plus de renseignements, car il s'agit d'une modification fondamentale de la politique de protection sociale.

Enfin, ma troisième remarque vise non plus le mode de financement, mais l'utilisation des ressources de la branche. Il apparaît que les familles nombreuses sont défavorisées par rapport, notamment, aux familles de deux enfants, lesquelles bénéficient de près de 50 p. 100 de l'ensemble des prestations, contre moins de 20 p. 100 pour les familles de trois enfants et moins de 10 p. 100 pour les familles de quatre enfants et plus.

Il est faible de souligner qu'une telle répartition ne tient pas compte des impératifs économiques, sociaux et démographiques de la nation.

C'est pour ces raisons que la commission a souhaité qu'il soit procédé à une révision complète du statut social et fiscal de la famille, cette révision ayant pour objectifs d'encourager la natalité et de consacrer l'activité parentale en assurant une véritable liberté de choix entre activité professionnelle et activité au foyer, en poursuivant la mise en place du statut parental et en améliorant la compensation des charges de famille.

Vous voyez, madame le secrétaire d'Etat, les motifs de satisfaction vis-à-vis de votre budget sont minces. Certes, la commission a exprimé sa satisfaction en notant que vous souhaitiez une amélioration, une simplification et une moralisation des procédures d'adoption. Il s'agit, remarquez-le, d'une satisfaction devant un souhait. Nous sommes loin du budget.

Enfin, la commission, à l'occasion de l'examen du budget de la famille, a émis le vœu que soit approfondie la réflexion sur l'opportunité de rendre obligatoire ou non le dépistage prénatal et prénatal du Sida.

Cette périphrase un peu alambiquée ne doit pas cacher une réelle préoccupation.

A titre personnel, je suis très favorable à un tel dépistage obligatoire. En effet, les problèmes liés au dépistage du Sida ne sont pas d'ordre technique...

M. Guy Teissier, rapporteur pour avis. Très bien !

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. ... la fiabilité des tests étant aujourd'hui suffisante, mais uniquement d'ordre éthique.

S'il n'est pas envisageable d'introduire un dépistage généralisé et obligatoire de l'ensemble de la population, à mon avis, il convient de l'imposer lorsqu'un couple vient à se former ou lorsque la naissance d'un enfant est envisagée.

M. Denis Jacquet. Très juste !

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. Il me semble normal de mettre les individus devant leurs responsabilités vis-à-vis de leur futur conjoint ou de l'enfant auquel ils envisagent de donner la vie.

M. Jean-Marie Dallist et M. Guy Teissier, rapporteurs pour avis. Tout à fait !

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. Telles sont, madame le secrétaire d'Etat, les réflexions de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de notre assemblée. Je les résume, à titre personnel : quelques bonnes intentions ponctuelles, pas assez d'argent, des orientations quelquefois un peu floues. La commission a néanmoins émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la famille pour 1989, contrairement à l'avis du rapporteur qui, permettez-moi de le dire, regrette que la famille soit un peu oubliée.

J'aurais aimé que puisse exister un grand ministère de la famille doté de moyens, animé d'un souffle pour préparer la France de demain. Nous avons malheureusement à discuter sur quelques miettes trop petites pour réaliser cette grande ambition qui devrait nous animer, quelles que soient nos opinions politiques. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

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

M. Guy Teissier, rapporteur pour avis. Monsieur le président, mesdames, messieurs, la part sans cesse croissante des personnes âgées dans notre société confère à leurs besoins, dans tous les domaines, une dimension nouvelle. La retraite, le troisième âge, c'est pour beaucoup le quart de la vie, voire le tiers : vingt ans pour l'enfance et l'adolescence, quarante à quarante-cinq ans pour la vie active et vingt-cinq à trente ans pour la retraite. Parallèlement, la période de dépendance atteint couramment cinq, dix, voire quinze ans sous l'effet des soins médicaux et paramédicaux.

Les dépenses de vieillesse, au sens de la comptabilité nationale, dépassent 10 p. 100 du P.I.B. En regard de cette masse financière et des échéances nouvelles liées au vieillissement démographique, les crédits apparaissent dérisoires. Le budget de l'Etat ne représente qu'une infime partie des

dépenses consacrées à la politique de vieillesse. C'est essentiellement sur les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale que reposent les charges afférentes, lesquelles sont appelées à peser de plus en plus lourdement.

Est-ce à dire que la représentation nationale doit rester à l'écart de ce mouvement et se borner à constater que les dépenses augmentent et que des financements supplémentaires sont nécessaires ? Certainement pas, et l'on peut regretter à cet égard que la proposition de loi déposée par M. Michel d'Ornano, et adoptée, n'ait pu trouver la place qu'elle méritait dans notre système politico-juridique.

Le débat budgétaire est souvent l'occasion de soulever des problèmes, de poser des questions, de s'interroger sur les orientations à retenir. Il est également le moyen de prendre la mesure de l'action entreprise par le Gouvernement, lequel, aux termes de la Constitution, détermine et conduit la politique de la nation.

Mais qu'en est-il dans la réalité, s'agissant de la politique suivie à l'égard des personnes âgées ?

D'un côté, l'heure n'est plus aux discussions infinies sur les grands problèmes posés à la société par la politique de la vieillesse. Tout a déjà été dit.

On sait désormais que les régimes de vieillesse sont structurellement déficitaires. On sait aussi que les solutions ne pourront provenir uniquement de la recherche de nouveaux moyens de financement, mais qu'il faudra agir de manière principielle sur les dépenses.

En l'espace de deux années, les études officielles se sont succédées à un rythme accéléré : le « rapport Tabah » du commissariat général du Plan, le « rapport Schopflin », de la commission d'évaluation et de sauvegarde de l'assurance vieillesse, celui de la Cour des comptes de 1987, les travaux du comité des sages, les rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale. Tous ont souligné les contraintes et les impératifs d'une maîtrise des dépenses de retraites. Ils ont aussi, pour la plupart d'entre eux, défini des orientations communes.

L'échec de la concertation menée au sein du Conseil économique et social, phase ultime des états généraux de la sécurité sociale, montre qu'il convient aujourd'hui de faire preuve de courage politique et qu'il revient au Gouvernement de prendre ses responsabilités...

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial. Très bien !

M. Guy Teissier, rapporteur pour avis. ... en présentant au plus tôt au Parlement un projet de loi tendant à sauvegarder les acquis fondamentaux des régimes de retraite.

Tout a aussi été dit sur la politique à suivre en faveur des personnes âgées dépendantes. Du rapport de M. Maurice Arreckx en 1978 au rapport de la commission nationale des personnes âgées dépendantes présidée par vous-même, monsieur le ministre délégué, en passant par celui du VIII^e Plan *Vieillir demain*, des conclusions des assises nationales des personnes âgées et du rapport de M. Daniel Benoist au Conseil économique et social, sont apparues plus que des convergences : des similitudes.

Les dysfonctionnements ont été dénoncés, les causes en ont été déterminées, les insuffisances ont été relevées et des remèdes - parfois identiques - ont été proposés. Désormais, il convient de passer à la décision et à l'action pour changer les habitudes, infléchir les comportements, transformer les structures, pallier les carences, innover, enfin.

Les analyses techniques pointillistes, les schémas conceptuels ambitieux, la recherche du perfectionnisme administratif ont trop longtemps servi de prétexte à l'immobilisme politique. Le secteur des personnes âgées est devenu éminemment politique ; il est le champ d'exercice du pouvoir de décision, dans un contexte de société bloquée.

Entre ces deux problèmes connus et reconnus - l'avenir des régimes d'assurance vieillesse et la prise en charge des personnes âgées dépendantes - subsiste malgré tout une zone de non-dits.

L'insertion des personnes âgées dans la société constitue un objectif politique affiché, mais les réalisations concrètes en ce sens sont rares. C'est vrai qu'elle dépend beaucoup des mentalités, des habitudes, des comportements et que, dans ces domaines, on ne change pas la société par décret. Au contraire, il convient à la société de s'adapter elle-même à la nouvelle donne démographique. D'ailleurs, la loi n'est-elle pas simplement le reflet des mœurs du temps ?

Mais, dans cette mouvance consensuelle, demeure un point d'ancrage encore conflictuel : celui du passage de l'activité à la retraite, parce que, dans ce domaine, on sort des considérations objectives et d'une simple adéquation des moyens aux besoins quantifiables.

Dans la perspective du rapport Laroque, l'arrivée de l'âge d'ouverture du droit à pension constitue le seuil minimum en deçà duquel l'intéressé ne saurait, sauf état déficient, abandonner une vie professionnelle, mais en revanche ne doit jamais marquer la limite de sa vie active.

Le rapport préparatoire du VIII^e Plan 1981-1985 *Vieillesse demain* affirmait également que l'accès à la retraite ne devait pas se transformer en « un couperet fatidique et un clapet sans retour ». Il proposait comme orientations de ne pas généraliser la retraite à soixante ans, de substituer la durée d'activité à l'âge de la retraite, de ménager un glissement progressif de l'activité à la retraite et d'assurer le droit au travail des travailleurs âgés.

Deux lois de 1987 ont ainsi levé les principales entraves au droit du travail des travailleurs âgés et la retraite progressive a été instituée par une loi de 1988.

La multiplication des règles incitant au départ précoce des salariés - préretraites, abaissement de l'âge de la retraite, assurance chômage majorant les allocations pour travailleurs âgés et interrompant leur versement lorsque le chômeur a plus de soixante ans - a eu un impact négatif sur l'ensemble des travailleurs âgés, notamment ceux de cinquante à soixante ans, et renforce un certain nombre de stéréotypes tels que le manque de dynamisme et de créativité.

La Cour des comptes constatait en 1987 qu'il « conviendrait que l'ensemble de la population fût mieux informée de cette vérité d'évidence : en France, comme dans les autres pays du monde développé, le choix est désormais entre, soit des retraites de plus en plus faibles, soit une inéluctable prolongation d'activité ».

Dans ces conditions, l'examen du budget permet essentiellement à la représentation nationale de prendre la mesure de l'action conduite par le Gouvernement. Or celle-ci est décevante.

Pour l'assurance vieillesse, on ne parle que des recettes supplémentaires qui y seront prochainement affectées, en dépit des prévisions ayant mis en évidence l'ampleur des besoins de financement à moyen terme.

Dès aujourd'hui, les principales mesures propres à répondre aux défis de demain doivent être arrêtées. C'est en ce sens qu'il convient de parler d'urgence, et non selon l'acception commune en la matière, apparue avec la multiplication des plans du même nom, lesquels n'ont jamais offert de solutions réelles aux problèmes posés par le financement des retraites, mais ont eu néanmoins le mérite de les mettre en évidence.

Il n'est cependant pas bon de jeter périodiquement ce cri d'alarme et de rechercher chaque année de nouvelles ressources. A ce jeu, personne n'y trouve son compte : ni la représentation nationale, qui se borne à entériner le dispositif proposé sans pouvoir agir sur les causes du déséquilibre ; ni les personnes âgées, qui sont ainsi régulièrement en quelque sorte « mises à l'index » en étant jugées par l'opinion publique comme les responsables des prélèvements supplémentaires affectés au paiement de leurs retraites ; ni le Gouvernement, qui fait preuve alors d'inconséquence en proposant périodiquement de proroger des mesures dites « conservatoires » ou « provisoires », mais qui, en fait, perdurent.

D'un autre côté, la prise en charge des besoins sanitaires et sociaux des personnes âgées repose essentiellement sur les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Une étude réalisée par la caisse nationale d'assurance maladie a montré que les personnes âgées représentaient, en 1982, 14 p. 100 de la population protégée par le régime général. Le montant des prestations dont elles bénéficiaient a été évalué à 67 milliards de francs, soit 42 p. 100 de l'ensemble, et à 86 milliards de francs en 1984, 65 p. 100 des dépenses maladie remboursées aux personnes âgées de plus de soixante ans concernant l'hospitalisation.

Cette donnée est à mettre en relation avec les 5,5 milliards de francs correspondant aux prestations spécifiques aux personnes âgées relevant de l'assurance maladie en 1984, dont 2,2 milliards de francs pour les sections de cure médicale et

le forfait soins courants, 2,6 milliards de francs pour le long séjour et 700 millions de francs pour les soins à domicile - 700 millions de francs seulement, serais-je tenté de dire.

Une enquête menée en 1982 a mis en évidence l'inadéquation d'un nombre très important de placements, notamment dans les services de psychiatrie et de médecine des hôpitaux locaux.

L'objectif prioritaire est donc d'assurer la neutralité des modes de prise en charge, avec une responsabilisation accrue des professions de santé et des intéressés. Mais la neutralité absolue est difficile à atteindre et même présente certains dangers si l'on ne veut pas donner l'impression aux personnes âgées de leur refuser le droit à la santé reconnu aux autres populations, ni remettre en cause le principe de la liberté de prescription.

Les établissements spécialisés pour les personnes âgées offrent actuellement environ 500 000 places. En 1985, sur 7 millions de personnes âgées de plus de soixante-cinq ans, 557 000 étaient hébergées dans des établissements médicaux ou sociaux, soit 7,9 p. 100 d'entre elles. Or on peut estimer qu'en 2002, la population âgée comptera 600 000 personnes dépendantes, 800 000 semi-dépendantes et 500 000 personnes occasionnellement dépendantes.

Pour répondre à ces nouveaux besoins, 3 520 places de sections de cure médicale ont été créées par redéploiement en 1987, et 7 500 places au titre de l'année 1988. Pour renforcer le développement des services de soins à domicile, près de 3 400 places nouvelles ont été créées au cours de l'année 1988.

Le projet de budget pour 1989 prévoit seulement 2 millions de francs de mesures nouvelles au titre de la formation des personnels intervenant à domicile et la poursuite du programme d'humanisation des hospices.

Il appelle deux remarques politiques.

En premier lieu, l'examen du budget ne doit pas servir au Gouvernement de faire-valoir et occulter le fait que l'effort en la matière repose essentiellement sur les collectivités territoriales, lesquelles auront à financer au moins 30 p. 100 du programme d'humanisation des hospices et devront poursuivre leurs efforts en matière d'équipements et de services à domicile, ainsi que sur les organismes de sécurité sociale. Il serait malhonnête d'usurper le bénéfice politique de l'effort ainsi poursuivi et d'exploiter à des fins politiques un budget en trompe-l'œil.

En deuxième lieu, l'effort réel consenti par l'Etat et conduit par le Gouvernement sera mesuré à l'aune des services médicalisés dont la création aura été autorisée et des crédits consacrés par les caisses nationales d'assurance maladie et d'assurance vieillesse. Dans ce domaine, en effet, le poids de la tutelle désigne les réels décideurs parmi lesquels figure, en premier lieu, le ministre du budget.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a adopté quatre observations que je lui ai présentées.

La première demande que le Parlement soit étroitement associé à la réforme des régimes d'assurance vieillesse, ce qui suppose que ladite réforme soit engagée au plus tôt dans le courant de l'année 1989 et que le débat s'organise abstraction faite des règles de répartition des domaines de la loi et du règlement.

Deux autres s'inspirent des mesures prévues par le comité interministériel de février 1988 : l'une exprime le souhait que soit publiée une charte des droits et des libertés des personnes âgées accueillies en établissements, opposable aux gestionnaires ; l'autre demande que les personnes âgées assumant personnellement des frais d'hébergement en établissement bénéficient d'un abattement fiscal égal à celui accordé aux personnes âgées employant une aide à domicile.

La quatrième observation reprend une proposition contenue dans les rapports de MM. Maurice Arreckx et Théo Braun : elle demande que soit constituée une délégation interministérielle permanente chargée de suivre et de coordonner les actions en faveur des personnes dépendantes.

A titre personnel, je voudrais également évoquer trois orientations qui mériteraient d'être étudiées.

L'efficacité de la politique de maintien à domicile dépend aussi de la faculté d'ont feront preuve les services publics de dépasser une vision trop réductrice des services à domicile, en les limitant aux services de soins et d'aide ménagère. Les services interactifs constituent les centres vitaux du proche avenir dans les collectivités urbaines et rurales : électronique,

audiovisuel, informatique et télématique. Comme instruments sécurisants, informatifs et distrayants, ils doivent contribuer au maintien, aux soins, à l'hospitalisation au domicile des personnes âgées, de la même façon qu'ils doteront en équipements adéquats les résidences spécialisées du troisième et du quatrième âges.

A cet égard, une utilisation judicieuse de l'épargne, une nouvelle appréciation des risques et de leurs coûts, certaines déductions fiscales d'ordre humanitaire et social seraient de nature à faciliter les investissements et exploitations, à mieux convaincre une majorité d'administrés concernés par l'adoption des technologies nouvelles.

M. le président. Il faut conclure, monsieur Teissier.

M. Guy Teissier, rapporteur pour avis. Je vais conclure, monsieur le président.

Le mécénat peut offrir des possibilités intéressantes dans le domaine de la satisfaction des besoins des personnes âgées et devrait, dans ce but, notamment, être encouragé et élargi aux secteurs sociaux et humanitaires.

En troisième lieu, ne serait-il pas possible de constituer un fonds d'assurance autonomie ? Les personnes âgées qui n'exercent plus d'activité professionnelle sont redevables seulement d'une cotisation d'assurance maladie à taux réduit. Un fonds spécial pourrait être constitué, alimenté par une cotisation d'assurance autonomie, assise sur les pensions des personnes âgées. Ce fonds aurait pour fonction de gérer les prestations d'aide à domicile - dans cette perspective, on pourrait faire de l'aide ménagère une prestation légale - et de contribuer au financement des établissements spécialisés pour personnes âgées.

J'ai souligné au cours de cette intervention les insuffisances et les limites des crédits pour les personnes âgées. Mais le rapporteur s'en est remis à la sagesse de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, qui a donné un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux personnes âgées pour 1989. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Marie Daillet, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, pour l'immigration.

M. Jean-Marie Daillet, rapporteur pour avis. Monsieur le président, messieurs les ministres, madame le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, l'avis que j'ai l'honneur de rapporter est le seul que présente la commission des affaires étrangères sur le budget de la solidarité, mais il est aussi, dans ce débat budgétaire, le seul à être consacré spécifiquement aux problèmes de l'immigration.

Il y a de quoi, me semble-t-il, s'en étonner.

Les différentiels démographiques les plus préoccupants ne sont-ils pas inscrits d'ores et déjà dans les statistiques et les projections les plus officielles et les plus scientifiques des instituts nationaux spécialisés et de l'organisation des Nations unies ? Pareils problèmes à l'aurore du XXI^e siècle ne devraient-ils pas mériter mieux qu'un rapport de cinq minutes dans cette discussion budgétaire, voire un débat spécial ? Je vous livre, mes chers collègues, cette suggestion pour la session de printemps et le budget 1990.

Mais peut-être faut-il voir un signe dans cette portion congrue réservée à l'immigration. Il y a quelques années, objet il y a quelques mois, l'immigration était, en France, un objet de controverses, de polémiques. Que l'on songe aux débats passionnés qu'avait pu engendrer le projet de réforme du code de la nationalité ! Aujourd'hui, ce thème semble susciter moins de passion, ce qui est bien, mais aussi moins d'attention, notamment dans les médias, ce qui est regrettable.

Car, enfin, les problèmes demeurent. Ils n'ont rien perdu de leur acuité. Il ne serait pas sain que l'attention portée au phénomène des migrations dépende seulement du poids parlementaire d'un parti qui en avait fait l'un de ses principaux thèmes de propagande électorale.

Il est temps, au contraire, de parler de l'immigration avec la solennité qui s'impose et de constater qu'il y a, en fait, à ce sujet un accord assez large entre les principales formations politiques françaises, comme le montrent l'accueil fait aux propositions de la commission de la nationalité et, plus généralement, le consensus qui se dégage autour de trois grandes

options : la nécessaire maîtrise des flux migratoires, l'intégration en France des étrangers qui souhaitent y rester et, pour les autres, une aide au retour et à la réinsertion.

L'apaisement des tensions autour des problèmes de l'immigration suppose aussi que l'on sache précisément de quoi l'on parle.

En effet, derrière le terme général d'immigration, se profilent des réalités fort diverses, appelant parfois des solutions contrastées.

A l'immigration que l'on peut qualifier de traditionnelle, celle qui vient du tiers monde, du Maghreb et d'Afrique noire en particulier, s'ajoute et s'ajoutera de plus en plus une immigration européenne, communautaire d'abord et extra-communautaire.

Les migrations n'ont pas seulement des motifs économiques. Il existe aussi une immigration à caractère politique et les demandes d'asile politique en France devraient atteindre, cette année, un chiffre record : 32 000.

Je signale au passage que l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a reçu des crédits convenables pour faire face à cette tâche importante, et rejette d'ailleurs 67 p. 100 des demandes d'immigration à titre politique, car, très souvent, ce sont, en fait, des prétextes et des subterfuges qui sont utilisés pour pénétrer en France.

Rapporteur au nom de la commission des affaires étrangères, je n'ai pas voulu examiner le détail des politiques d'intégration, mais plutôt mettre en valeur les relations entre la politique des migrations et la politique étrangère et européenne de la France. On ne peut plus, en effet, aujourd'hui isoler immigration et expatriation des Français à l'étranger. On ne peut plus concevoir une politique purement nationale des mouvements de populations affectant l'Europe des douze. C'est pourquoi, d'ailleurs, en janvier 1988, l'Office national d'immigration est devenu l'Office des migrations internationales.

La politique d'immigration devient, en effet, européenne. Elle le sera de plus en plus avec l'achèvement du grand marché, qui implique libre circulation des personnes et harmonisation des règles du droit d'asile. Cette harmonisation des règles du droit d'asile et du droit de la nationalité s'impose, et il faut en quelque sorte favoriser l'émergence d'une citoyenneté européenne, par exemple par l'extension du droit de vote des ressortissants des Etats membres de la Communauté aux élections municipales, conséquence logique de la généralisation du droit d'établissement des citoyens des douze Etats membres sur l'ensemble du territoire communautaire.

La concertation européenne est aussi une nécessité en matière de visas. Les raisons tragiques qui avaient pu conduire il y a deux ans à généraliser l'obligation de visas ne sont plus aussi évidentes - Dieu merci ! - et les inconvénients diplomatiques et pratiques l'emportent aujourd'hui sur les avantages. Il est urgent de réviser notre politique en matière de visas et de négocier avec certains pays, tous ceux de l'O.C.D.E. par exemple, leur suppression réciproque. J'appelle votre attention, mes chers collègues, sur les inconvénients diplomatiques de cette politique, qui a été sanctionnée, par exemple, par le mauvais vouloir, disons par la réaction du Conseil de l'Europe, dont l'assemblée s'est ajournée en signe de protestation. Vous savez que, à la clé, c'est le statut futur de la ville de Strasbourg comme capitale européenne qui est en jeu.

M. Adrien Zeller. Merci de le rappeler !

M. Jean-Marie Daillet, rapporteur pour avis. Vous voyez, monsieur le ministre, que cela a des conséquences directes sur nos intérêts.

M. le président. Il faut conclure, monsieur le rapporteur pour avis.

M. Jean-Marie Daillet, rapporteur pour avis. Il faut - et ce propos s'adresse, bien sûr, au-delà des ministres ici présents, à M. le ministre des affaires étrangères et à M. le Premier ministre - qu'une évolution se manifeste très prochainement sur ce point particulier des visas.

Pour le reste - et je conclus, monsieur le président -, la politique du Gouvernement en matière d'immigration est dans le droit fil de celle menée par son prédécesseur. Cette continuité se traduit aussi dans les crédits. C'est pourquoi,

conformément aux conclusions que je lui avais présentées, la commission des affaires étrangères a donné un avis favorable à leur adoption.

M. le président. Nous en venons à la discussion.

La parole est à M. Denis Jacquat.

M. Denis Jacquat. L'étude actuelle du projet de loi concernant le revenu minimum d'insertion ne doit pas nous faire perdre de vue, monsieur le ministre, les crédits habituels de votre ministère.

Ainsi que vous nous l'avez justement indiqué en commission, il n'est pas possible de faire tout, tout de suite. Cependant, l'U.D.F., que j'ai l'honneur de représenter, tient à vous rappeler que le Gouvernement de Jacques Chirac a laissé un héritage financier positif, qui, à son sens, doit servir en priorité le domaine social et le domaine sanitaire.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial. Très bien !

M. Denis Jacquat. Dans le domaine social, deux priorités se dégagent : d'une part, les personnes handicapées et, d'autre part, les personnes dépendantes.

Pour les personnes handicapées, 1 700 places nouvelles de C.A.T. sont prévues au budget de 1989. Ce chiffre, positif, reste néanmoins nettement insuffisant. En effet, il représente à peine trente places par million d'habitants.

Nombreuse sont les familles de personnes handicapées désemparées face au manque de places. Dès à présent, l'effort doit être poursuivi et surtout amplifié.

Dans le cadre des actions en faveur des personnes handicapées, diverses autres mesures s'imposent. Les COTOREP, quelles que soient leurs sections, doivent pouvoir disposer de moyens accrus afin de donner une réponse plus rapide. L'hypocrisie des emplois réservés doit être dénoncée. La loi de 1987 sur l'emploi des travailleurs handicapés doit être appliquée sans réserve et l'Etat doit, à ce propos, montrer l'exemple.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial. Tout à fait !

M. Denis Jacquat. Le fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés doit, comme il a été indiqué en son temps, être destiné en priorité aux malades mentaux, ainsi qu'aux P.M.E.-P.M.I. pour la création de postes adaptés.

S'agissant des personnes âgées, plus particulièrement des personnes âgées dépendantes, diverses mesures s'imposent rapidement : textes réglementaires concernant les unités de vie, projet de loi relatif au placement familial, médicalisation des foyers-logements, création ou redéploiement des postes d'infirmiers et d'aides soignants pour les sections de cure médicale des maisons de retraite et les services de soins à domicile. Un recentrage, monsieur le ministre délégué, selon la démographie est peut-être souhaitable.

Quand on parle du domaine sanitaire, monsieur le ministre, on pense actuellement aux soins dispensés par les infirmières. Il ne faut plus de mauvaises réponses à de vrais problèmes, comme l'a fait en son temps Michel Rocard. La rémunération des centres et la formation continue, notamment, font partie de leurs justes et légitimes revendications.

Nous avons un personnel para-médical - infirmiers, kinésithérapeutes, ergothérapeutes - de qualité. Aussi, écoutons-le, mais surtout aidons-le réellement et ne faisons pas des promesses comme quoi au bout de vingt ans de pratique ils deviendront médecins.

Dans le domaine sanitaire, le Sida doit rester l'ennemi public numéro 1. Il faut sensibiliser la population et lui faire prendre conscience que la prévention, en particulier par l'utilisation de préservatifs normalisés, est actuellement le seul moyen d'enrayer le développement de cette terrible maladie.

Le domaine de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, est très vaste. Nous devons accentuer nos efforts en faveur des personnes âgées, des handicapés et aussi d'une catégorie très souvent oubliée : celle des veuves. Notre devoir est d'apporter à court terme des réponses concrètes à des besoins urgents.

L'Union pour la démocratie française, prête à vous aider, vous demande, madame le secrétaire d'Etat, messieurs les ministres, de débloquer les crédits nécessaires à la réalisation des actions prioritaires. (Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, de l'Union du centre et du Rassemblement pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, dernier orateur de la matinée.

M. Jean-Pierre Sueur. Monsieur le président, madame le secrétaire d'Etat, messieurs les ministres, mes chers collègues, si l'on compare les réalisations accomplies en deux ans, de 1986 à 1988, et ce qui a été fait en six mois, depuis mai dernier, le bilan est éloquent.

En effet, ces années 1986-1988 restent, pour nous, marquées par quatre déceptions.

Première déception : la manière dont la politique familiale a été modifiée dans un sens antiredistributif et inégalitaire.

Deuxième déception, et encore le mot de déception apparaît-il léger quand on pense non seulement à ceux qui sont ici mais encore à ceux qui souffrent et ont souffert de ces mesures : le plan dit « de rationalisation de l'assurance maladie » mis en place par M. Séguin, qui a frappé de plein fouet des personnes en difficulté, économiquement vulnérables. Nous avons tous rencontré dans nos permanences des handicapés, des personnes très âgées qui ne pouvaient plus obtenir le remboursement de médicaments qui leur étaient absolument nécessaires, voire vitaux. Cela n'était pas acceptable.

Troisième déception : le problème de la sécurité sociale. Jamais en deux ans on n'aura autant parlé, organisé de colloques, de symposiums, d'« états généraux », pour aboutir à si peu de chose. Un orateur précédent a estimé qu'une décision, quelle qu'elle fût, ne pouvait être prise avant l'élection présidentielle. Il fallait montrer qu'on s'en occupait, mais surtout ne pas décider !

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial. C'est un procès d'intention !

M. Jean-Pierre Sueur. Cela a été une mauvaise action à l'égard de la sécurité sociale, car ce sont de vrais problèmes, qui continuent de se poser.

Enfin, quatrième déception : le revenu minimum. Là aussi, on en a beaucoup parlé. Des mesures ont été mises en œuvre - je pense à celles qu'a prises M. Zeller - mais elles ne touchaient que quelques milliers de personnes, alors que, à l'évidence, le besoin est beaucoup plus vaste.

Telle fut la réalité sociale de ces deux années 1986-1988.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial. Et l'amélioration de l'emploi ?

M. Jean-Pierre Sueur. Depuis six mois, une autre politique est engagée. Et je voudrais insister sur six points positifs qui apparaissent d'ores et déjà au terme de ces premiers mois.

M. Denis Jacquat. Un par mois !

M. Jean-Pierre Sueur. En effet, mon cher collègue, vous avez raison de souligner le rythme qui a été adopté !

D'abord, le R.M.I.

C'est la mesure sociale la plus importante...

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial. Vous avez copié !

M. Jean-Pierre Sueur. ... qui aura été prise dans ce pays depuis la Libération. Garantir à chaque être humain vivant en France le droit d'avoir un minimum de dignité matérielle, c'est tellement nécessaire, c'était devenu tellement indispensable...

M. Adrian Zeller. C'est pour cela que Mme Dufoix, en 1985, a été contre !

M. Jean-Pierre Sueur. ... que, dans cette assemblée, il ne s'est trouvé que trois collègues pour voter contre une telle mesure. Et je me réjouis, pour ma part, de cette quasi-unanimité.

Nous avons eu, l'autre jour, un débat en commission mixte paritaire sur le revenu minimum d'insertion. La commission mixte paritaire n'a pas abouti à un résultat positif en dépit d'une discussion très longue et approfondie, dont nous aurons l'occasion de reparler. Sans doute le désaccord essentiel portait-il sur la manière de gérer ce R.M.I. et sur la place respective de l'Etat et des collectivités locales. Mais je tiens à

marquer qu'il n'y a pas eu de désaccord et que personne n'a remis en cause un point à mon sens tout à fait essentiel, à savoir le rapport entre la prestation et l'insertion.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial. Mais cela, c'est notre idée ! Vous avez copié !

M. Jean-Pierre Sueur. Cela a donné lieu à d'importants débats dans cette assemblée...

M. Denis Jacquat. On est d'accord !

M. Jean-Pierre Sueur. ... entre les parlementaires et le Gouvernement. Nous avons trouvé le bon point d'équilibre, de manière que chacun puisse bénéficier de ce droit - car il s'agit effectivement d'un droit - et qu'en revanche soit marquée l'ardente obligation pour la société tout entière de fournir à chacune et à chacun les moyens de l'insertion, faute de quoi l'insertion resterait un simple mot et ne se traduirait pas dans la réalité. Il y a là quelque chose d'essentiel : ce budget est d'abord le budget de la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion.

Deuxième point positif : la remise en cause des funestes mesures du plan dit de rationalisation. D'ailleurs, je me demande toujours en quoi cela a à voir avec le rationnel que de présenter de tels plans, alors qu'on peut proposer des mesures alternatives. C'est d'ailleurs ce que vous avez fait, monsieur le ministre, en prenant les textes réglementaires en date du 7 septembre 1988 qui sont venus corriger les effets injustes de ce plan.

D'abord, la prise en charge du ticket modérateur afférent aux médicaments à vignette bleue prescrits dans le cadre du traitement d'une maladie longue et coûteuse est devenue, grâce à ces textes, une prestation légale d'assurance maladie.

Ensuite, cette prise en charge a été prévue pour les personnes qui souffrent d'une maladie longue et coûteuse hors liste, qui ont été admises au bénéfice de la prestation obligatoire d'action sanitaire et sociale que l'on appelle la trente et unième maladie.

Enfin, une nouvelle prestation obligatoire d'action sanitaire et sociale a été créée par vos soins pour permettre aux personnes atteintes d'affections caractérisées entraînant un état pathologique invalidant d'obtenir la prise en charge du ticket modérateur afférent aux frais de santé relatifs au traitement de l'état pathologique considéré, y compris, par conséquent, les médicaments à vignette bleue.

Comme l'a exposé à l'instant M. Bartolone, cette extension des possibilités d'exonération obéit évidemment à un souci d'équité : il s'agit de ne laisser personne sur le bord du chemin et d'en finir avec ces graves injustices que nous avons constatées en ce qui concerne le remboursement des médicaments.

Voilà une seconde action tout à fait positive, et je suis sûr que ceux qui bénéficient de ces mesures le constatent dans leur vie concrète. *(Applaudissement sur les bancs du groupe socialiste.)*

Troisièmement, monsieur le ministre, vous avez fait adopter par le conseil des ministres une disposition dont nous allons parler prochainement à la faveur du débat sur le D.M.O.S. et qui prévoit le déplaçonnement des allocations familiales. Là encore, il s'agit d'une mesure dont on parlait beaucoup, mais le flot de paroles ne se traduisait jamais en acte.

M. Denis Jacquet. Nous n'avons eu que deux ans !

M. Jean-Pierre Sueur. La réforme du mode de calcul des cotisations d'allocations familiales s'inscrit dans le cadre du plan emploi qui a été adopté par le conseil des ministres. Elle vise à créer des conditions favorables à l'embauche, d'une part, en diminuant le poids global des charges sociales qui pèsent sur les entreprises et, d'autre part, en répartissant plus équitablement entre les entreprises la charge que représentent les allocations familiales.

Cette mesure importante aura des effets positifs, parce qu'elle entraînera incontestablement un allègement global des charges des entreprises, tout simplement parce que l'allègement des cotisations lié à la baisse du taux est supérieur à l'augmentation provoquée par le déplaçonnement. La stricte compensation du déplaçonnement aurait conduit à fixer le nouveau taux à 7,3 p. 100. L'abaissement de 7,3 p. 100 à 7 p. 100 est un premier pas vers une diminution effective des charges des entreprises.

Dans notre pays, le poids de la sécurité sociale pèse beaucoup trop sur la réalité du travail et cela a des conséquences économiques, donc des conséquences sur l'emploi. C'est pourquoi il fallait commencer à réformer cet état de chose. Vous l'avez fait, monsieur le ministre, et nous sommes nombreux dans cet hémicycle à nous en réjouir.

Quatrièmement, un effort incontestable et chiffré est fait dans ce budget en faveur des handicapés. Cet effort prend la forme d'un accroissement sensible du nombre des places nouvelles en C.A.T. En effet, les crédits inscrits dans le budget permettront de financer 1 700 places supplémentaires, contre 1 170 créations l'an passé. Il y a donc un progrès incontestable.

Mais, messieurs les ministres, madame le secrétaire d'Etat, nous étions nombreux l'autre jour à participer à cette manifestation organisée par l'U.N.A.P.E.I. à quelques pas d'ici.

M. Denis Jacquat. Nous aussi, nous y étions !

M. Jean-Pierre Sueur. Vous y étiez aussi. Nous y étions tous !

M. Denis Jacquat. Dont acte !

M. Jean-Pierre Sueur. Et nous avons donc tous entendu qu'il était nécessaire de créer 15 000 places dans les C.A.T. En effet, 15 000 handicapés souhaitent aujourd'hui travailler en C.A.T. et ne peuvent le faire faute de capacités d'accueil suffisantes. La création de 15 000 places correspondrait à la création de quarante-cinq C.A.T.

Monsieur le ministre, comme le rappelait à l'instant M. Bartolone, vous avez, avec M. Gillibert, émis le souhait que le nombre de places créées puisse passer, à la faveur de cette discussion parlementaire, de 1 700 places à 2 000. Eh bien, les handicapés de ce pays seraient très sensibles, parce que c'est une question de droit, à ce que l'effort fait en leur faveur soit encore un peu plus accru et à ce que l'on obtienne, ce soir si c'était possible, un peu plus tard si cela ne l'est pas, ces 2 000 places de C.A.T.

M. Bertrand Gaillet. Très bien !

M. Jean-Pierre Sueur. J'ajoute qu'il serait certainement également utile de faire davantage - au cours des années prochaines si ce n'est pas possible dès cette année - pour les polyhandicapés.

Je voudrais appeler votre attention, monsieur le ministre, sur le fait que les établissements qui accueillent les polyhandicapés ou les surhandicapés sont mal répartis sur le territoire. Nous vivons dans certains départements - je pense en particulier au mien : le Loiret - une situation très difficile en raison de l'absence, à l'heure actuelle, de centre pour polyhandicapés. En conséquence, des jeunes adultes lourdement handicapés sont en situation de détresse car ils ne peuvent trouver de structures susceptibles de les prendre en charge. Vous savez en effet que les établissements qui prennent en charge les jeunes ne peuvent plus le faire au-delà d'un certain âge car cela ne correspond pas à leur vocation.

J'inscrirai aussi dans le bilan positif de ce budget, les dispositions relatives à la curatelle d'Etat. Nous avions en effet souvent demandé un financement étendu pour la curatelle d'Etat au cours des années passées sans avoir obtenu de réponse positive. La situation dans laquelle se trouvait la curatelle d'Etat mettait en difficulté les U.D.A.F. dans un certain nombre de départements dans la mesure où elles en sont gestionnaires.

Il est par ailleurs très important - et je me réjouis que vous le fassiez au travers de ce budget - de défendre la curatelle car, par opposition à la tutelle, elle permet un bien meilleur respect de l'autonomie, de la responsabilité des intéressés.

Cinquièmement, les dispositions relatives aux personnes âgées vont dans le bon sens. A cet égard, deux mesures inscrites dans ce budget sont très positives.

Il s'agit d'abord de la reprise vigoureuse de la politique de maintien à domicile. Vous vous souvenez que, entre 1981 et 1986, le nombre de services d'aide à domicile avait doublé. Nous avions multiplié par deux le nombre d'aides ménagères à domicile. Mais, pendant les deux années suivantes, l'effort a été ralenti et a stagné.

M. Adrien Zeller. C'est faux !

M. Jean-Pierre Sueur. C'est vrai ! Les chiffres des budgets précédents en attestent. Vous reprenez à nouveau cette marche en avant, monsieur le ministre, c'est une excellente chose.

M. Adrien Zeller. Monsieur Sueur, voulez-vous me dire dans quelle ligne budgétaire vous trouvez l'illustration de vos propos ?

M. le président. Monsieur Zeller, le débat est organisé, vous interviendrez à votre tour ! Laissez M. Sueur s'exprimer !

M. Denis Jacquat. Mais M. Sueur a commis une erreur !

M. le président. Vous la corrigerez ensuite si vous l'estimez nécessaire. Poursuivez, monsieur Sueur !

M. Jean-Pierre Sueur. Je vous remercie, monsieur le président.

Je voudrais toutefois indiquer à ce sujet qu'il existe des disparités importantes entre les régions, les départements et les organismes, qui n'ont pas, hélas, été réduites au cours des mois et des années passés.

Il arrive très souvent, dans un département donné, que, selon que vous dépendez de la M.S.A. ou de la C.R.A.M., vous bénéficiez d'un nombre d'heures d'aide ménagère qui varie quelquefois du simple au double ou au triple. Cela n'est pas acceptable car, dès lors qu'une personne âgée en situation difficile a besoin d'aide ménagère, le régime dont elle dépend ne doit pas entraîner des différences aussi substantielles. Dans certains cas, on a trop d'heures à mettre à disposition ; dans d'autres, on n'en a pas suffisamment.

M. Denis Jacquat. Ça, c'est vrai !

M. Jean-Pierre Sueur. Voilà un point sur lequel nous nous retrouvons tous. J'espère, monsieur le ministre, que, au cours des mois prochains, vous prendrez des dispositions afin d'harmoniser les choses dans le sens de l'équité.

La seconde mesure très positive que vous prenez concerne l'humanisation des lits d'hospice.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial. Mais il n'y a pas les crédits !

M. Jean-Pierre Sueur. Votre objectif est en effet d'humaniser, à l'échéance d'un septennat - il s'agit d'un plan de sept ans - 45 000 lits d'hospice de manière que ceux qui vivent dans ces établissements y vivent dans des conditions plus humaines. Les autorisations de programme passent de 359 millions de francs à 388 millions de francs, soit une augmentation de 8 p. 100. C'est un effort tout à fait sensible.

M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial. Il manque encore 80 millions !

M. Jean-Pierre Sueur. Nous sommes, bien entendu, favorables à cet effort. Nous souhaitons qu'il soit poursuivi et accru au cours des années prochaines de manière que le plan soit respecté.

Reste un gros problème, dont on a déjà parlé dans cette assemblée et qui relève de ce budget : c'est celui de l'harmonisation des frais d'hébergement réclamés aux personnes âgées selon qu'elles sont accueillies dans des établissements sanitaires ou médico-sociaux, et compte tenu des capacités contributives effectives de chacune et de chacun.

Monsieur le ministre, vous avez présidé la commission des personnes âgées dépendantes. Vous avez fait un rapport. Vous connaissez très bien ce problème, dont vous avez parlé ici même il y a peu de temps. Dans les faits, les personnes accueillies dans les longs séjours et dans les sections de cure ne sont pas fondamentalement différentes, alors que les forfaits journaliers payés par l'assurance maladie sont respectivement de 162 francs et de 97 francs. Par ailleurs, les sommes qui reviennent aux intéressés sont calculées de manière différente. Il y a là non seulement des injustices, mais aussi des déperditions. Vous avez annoncé que vous alliez vous pencher très sérieusement sur ce problème. Pouvez-vous nous en dire davantage à ce sujet ?

Enfin, la sixième mesure tout à fait positive qui a été prise par ce gouvernement concerne le Sida. Je ne m'étends pas sur ce sujet puisque M. Calmat vient d'en parler avec beaucoup d'éloquence. Mais il est vrai que les 150 millions de francs pour la recherche en 1989, les 100 millions de francs pour l'éducation par la santé, les 430 millions de francs pour

les hôpitaux représentent un effort financier considérable, à la mesure de ce fléau. Vous avez manifesté ainsi, à l'évidence, la volonté de faire ce qu'il fallait.

Après avoir évoqué, madame le secrétaire d'Etat, messieurs les ministres, ces six motifs de satisfaction, je voudrais conclure rapidement en faisant état de divers problèmes.

La première série de problèmes a trait à l'avenir de notre système de santé.

Nous sommes très attachés, bien sûr, après le mouvement des infirmières, à ce que l'ensemble des textes réglementaires qui ne sont pas parus durant les années précédentes paraissement vite. Vous avez décidé de le faire, monsieur le ministre, et vous avez déjà pris des dispositions tout à fait concrètes. Peut-être pourriez-vous nous éclairer davantage à cet égard.

Il me paraît également tout à fait nécessaire de respecter strictement la carte sanitaire afin d'éviter un alourdissement injustifié des dépenses de santé.

Si le budget global apparaît chaque jour comme une bonne chose, son application aux seuls établissements à caractère public, dans un contexte où les mêmes contraintes ne pèsent pas sur l'ensemble des établissements, peut créer un incontestable problème et donner lieu à diverses déviations. Quelle est votre position à cet égard, monsieur le ministre ?

De la même manière, il est important de remettre à l'ordre du jour la question de la départementalisation. Peu importe les mots, ce qui compte, c'est la réalité. A cet égard, il faut retrouver l'état d'esprit qui nous conduisait à préconiser d'autres structures au sein des hôpitaux ...

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. Ce n'est pas tout à fait le moment !

M. Jean-Pierre Sueur. ... qui permettent une gestion plus rationnelle et plus économe de nos dépenses hospitalières, dans l'intérêt des médecins, des malades et de l'ensemble de ceux qui vivent à l'hôpital.

Je souhaitais aussi vous interroger sur la formation des médecins. Nous sommes un certain nombre ici à avoir critiqué la loi présentée par Mme Barzach. Notre volonté n'est pas de faire sans cesse des allers et retours législatifs, mais nous sommes très attachés à la formation des médecins généralistes et à leur formation hospitalière.

M. Denis Jacquat. Nous y sommes tous attachés !

M. Jean-Pierre Sueur. Le *statu quo* n'est pas forcément la meilleure des choses. Nous vous demandons donc, monsieur le ministre, quelles sont vos intentions à cet égard.

Il ne s'agit pas, là encore, de revenir à des querelles idéologiques ou à des querelles de mots, mais d'inscrire dans la réalité ...

M. Denis Jacquat. Ça, c'est bien dit !

M. Jean-Pierre Sueur. ... la formation hospitalière des médecins généralistes, de manière à obtenir cette égalité de dignité, cette égalité de statuts entre généralistes et spécialistes à laquelle nous sommes tous attachés.

Un autre problème que je tiens à évoquer porte sur les personnes âgées et l'avenir de notre système de retraite. Je sais d'ailleurs, monsieur le ministre, que vous êtes très attaché à cette question qui n'est pas seulement d'ordre financier.

Les retraités sont de plus en plus jeunes et la vie est de plus en plus longue. Par conséquent - c'est une évidence - le temps de retraite est de plus en plus long. Il y a chez les retraités une « ressource humaine » considérable. Il n'est pas possible que la retraite soit une « mort sociale », ...

M. Alain Calmat, rapporteur pour avis. Très juste !

M. Jean-Pierre Sueur. ... que les retraités soient mis à l'écart de notre société. En effet, les besoins sont considérables : il y a aujourd'hui 2 500 000 chômeurs ; il y a tant de jeunes à former, à insérer et à aider, tant de tâches utiles à accomplir et qui ne sont pas prises en charge dans notre société. Alors, si la retraite était une mort sociale, ce serait un extraordinaire gâchis de ressources humaines.

Comment se pose le problème ? Je crois que ce serait une erreur d'inciter les retraités à redevenir ou à rester salariés. (*Exclamations sur les bancs des groupes Rassemblement pour la République et Union pour la démocratie française.*) Pourquoi ? Mais tout simplement parce que quand il y a 2 500 000 chômeurs...

M. Denis Jacquet. Qui a fait la retraite couperet ?

M. Jean-Pierre Sueur. ...il faut se préoccuper d'abord de donner du travail à ces chômeurs qui n'en ont pas.

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. Vous venez de dire le contraire ! Qu'il fallait donner du travail aux retraités !

M. Jean-Pierre Sueur. J'ai entendu parler tout à l'heure du droit au travail. Pour ma part, je suis partisan du droit au travail, à commencer pour les 2 500 000 chômeurs, parmi lesquels on compte nombre de jeunes pour qui la première expérience de vie sociale consiste à se buter aux portes de l'A.N.P.E. Voilà la réalité ! Voilà quelle est la priorité en matière de droit au travail !

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. Regardez la Suède : on y a reporté l'âge de la retraite à soixante-cinq, voire à soixante-six ans !

M. Jean-Pierre Sueur. En ce qui concerne les retraités, on doit pouvoir, sur la base du bénévolat, trouver des solutions : on peut très bien les faire participer, au sein d'organismes ou d'associations, à des tâches utiles.

M. Adrien Zeller. C'est déjà ce qui se fait ! Nous ne vous avons pas attendus !

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. Monsieur Sueur, vous oubliez qu'ils vont prendre la place de ceux qui veulent travailler !

M. Jean-Pierre Sueur. Cela peut être discuté, négocié entre les syndicats et les pouvoirs publics, comme c'est le cas dans de nombreux pays, ...

M. Denis Jacquet. C'est un changement de discours !

M. Jean-Pierre Sueur. ... par exemple au Canada, en Suède ou en Grande-Bretagne.

M. Bernard Debré, rapporteur pour avis. En Suède, je viens de vous le dire, on a repoussé l'âge de la retraite !

M. Jean-Pierre Sueur. Nous sommes enfin, comme vous tous, mes chers collègues, préoccupés par le financement de la sécurité sociale.

M. Denis Jacquet. Des pharmaciens ?

M. Jean-Pierre Sueur. Après l'échec du rapport Chotard, vous souhaitez, monsieur le ministre, rencontrer les partenaires sociaux avant de prendre une décision. Nous comprenons parfaitement que vous agissiez ainsi, mais il faudra néanmoins que vienne le moment de la décision et je voudrais revenir sur le problème des retraites.

La retraite à soixante ans a été la mesure la plus populaire prise entre 1981 et 1986. Elle était si populaire que tous ceux qui se sont prononcés contre, notamment entre 1986 et 1988...

M. Denis Jacquet. Vous ne parlez que de 1986 à 1988 ! C'est une véritable phobie !

M. Jean-Pierre Sueur. ... n'ont jamais tiré la conclusion qu'il fallait revenir sur cette importante conquête sociale.

Mais la retraite à soixante ans, c'est la retraite à taux plein lorsqu'il y a trente-sept annuités et demie de cotisations. Toutefois, ce système présente certaines inégalités puisque les années effectuées au-delà ne sont pas prises en compte pour le calcul de la retraite. Or celles-ci sont particulièrement nombreuses pour ceux qui ont commencé à travailler très tôt, très dur, ont fait peu d'études et ont eu la formation la plus courte.

Il me semble que toute réforme du financement des retraites devra prendre en considération cet aspect des choses. Il est possible de maintenir la retraite à soixante ans tout en tenant compte de l'inégalité sur laquelle je viens d'insister.

Enfin, nous sommes très attachés à la mise en œuvre d'un prélèvement sur l'ensemble des revenus pour financer la sécurité sociale.

Mme Christiane Mora. Bravo !

M. Jean-Pierre Sueur. Le système actuel a deux défauts, tous deux dus à son vieillissement : il est fait pour une économie de plein emploi et son financement n'est lié qu'aux revenus du travail alors que les prestations couvrent l'ensemble de la population.

Il faut mettre en place un prélèvement proportionnel assis sur la totalité des revenus. Ce devrait être le cas pour un futur prélèvement éventuel...

M. Denis Jacquet. Ah !

M. Jean-Pierre Sueur. ... mais cela devrait aussi être vrai pour certains des prélèvements existants. Il conviendra sans doute de remplacer progressivement certaines cotisations par des prélèvements proportionnés à l'ensemble des revenus.

C'est indubitablement la formule la plus juste. Ce serait la seule, en tout cas, à ne pas pénaliser les revenus du travail par rapport à d'autres catégories de revenus. Je sais, monsieur le ministre, qu'on lui oppose des obstacles techniques. « Comment connaître l'ensemble des revenus, comment exercer un contrôle efficace ? » nous objecte-t-on. Nous affirmons que ces obstacles techniques ne doivent pas prendre le pas sur notre volonté politique de voir institué le plus rapidement possible un prélèvement sur la totalité des revenus car c'est incontestablement la voie de la justice pour financer la sécurité sociale.

Nous avons eu, hier, des motifs de déception.

M. Denis Jacquet. Avec qui ? En 1981 ?

M. Jean-Pierre Sueur. Aujourd'hui, les mesures que nous propose le Gouvernement vont dans le bon sens. Vous avez décidé, monsieur le ministre, monsieur le ministre délégué, madame le secrétaire d'Etat, de gérer notre protection sociale tout en affirmant votre souci de la négociation et votre volonté de prendre vos responsabilités après que la concertation aura eu lieu, et en manifestant votre souci de la justice et de la solidarité nationale - que nous partageons - qui constitue le fondement de l'action que vous menez et que nous soutenons.

C'est pourquoi le groupe socialiste votera votre projet de budget. *(Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.)*

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

2

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1989, n° 160 (rapport n° 294 de M. Alain Richard, rapporteur général, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan).

Solidarité, santé et protection sociale *(suite)* :

Commission des finances, de l'économie générale et du Plan :

Annexe n° 30 *(Services communs - Famille)*. - M. Fabien Thiémé, rapporteur spécial ;

Annexe n° 31 *(Personnes âgées)*. - M. Jean-Pierre Delalande, rapporteur spécial ;

Annexe n° 32 *(Santé, solidarité, et protection sociale)*. - M. Gilbert Gantier, rapporteur spécial.

Commission des affaires culturelles, familiales et sociales :
Avis n° 295 : tome IX *(Famille)* de M. Bernard Debré ;
tome X *(Personnes âgées)* de M. Guy Teissier ;
tome XI *(Solidarité et protection sociale)* de M. Claude Bartolone.

Commission des affaires étrangères :

Avis n° 296, tome IX *(Immigration)* de M. Jean-Marie Daillet.

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 quarante-cinq.)

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

LOUIS JEAN