

JOURNAL OFFICIEL



DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉBATS PARLEMENTAIRES
ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

9^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

(33^e SÉANCE)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

1^{re} séance du vendredi 12 mai 1989

SOMMAIRE

PRÉSIDENTENCE DE M. MICHEL COFFINEAU

1. Questions orales sans débat (p. 829).

FONCTIONNAIRES DE POLICE ORIGINAIRES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

(Question de M. Le Foll) (p. 829)

MM. Robert Le Foll, Georges Sarre, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé des transports routiers et fluviaux.

INSTITUT DE RECHERCHE ET DE CHIMIE APPLIQUÉE

(Question de M. Mandon) (p. 830)

MM. Thierry Mandon, Georges Sarre, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé des transports routiers et fluviaux.

PUBLICITÉ SUR LES PÉNICHES

(Question de M. Tiberi) (p. 830)

MM. Jean Tiberi, Georges Sarre, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé des transports routiers et fluviaux.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA GUYANE

(Question de M. Bertrand) (p. 832)

M. Léon Bertrand, Mme Hélène Dorlhac, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé de la famille.

NÉGOCIATION DE NOUVELLES CONVENTIONS MÉDICALES

(Question de M. Millet) (p. 832)

M. Gilbert Millet, Mme Hélène Dorlhac, secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé de la famille.

Suspension et reprise de la séance (p. 834)

2. Accueil par des particuliers de personnes âgées ou handicapées adultes. - Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 834).

M. Jean-Claude Boulard, rapporteur de la commission des affaires culturelles.

M. Théo Braun, ministre délégué auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé des personnes âgées.

Discussion générale :

M. Georges Colombier,

M^{me} Monique Papon,

MM. Didier Chouat,

Jean-Yves Chamard,

Gilbert Millet,

Guy Lordinot.

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

3. Ordre du jour (p. 846).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. MICHEL COFFINEAU, vice-président

La séance est ouverte à neuf heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

1

QUESTIONS ORALES SANS DÉBAT

M. le président. L'ordre du jour appelle les questions orales sans débat.

FONCTIONNAIRES DE POLICE ORIGINAIRES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

M. le président. M. Robert Le Foll a présenté une question, n° 92, ainsi rédigée :

« M. Robert Le Foll attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur sur le fait que près de trois mille fonctionnaires de police, travaillant en région parisienne, sont originaires des D.O.M. Il lui demande quelles mesures il compte prendre pour améliorer la situation de ces personnels dans le domaine des congés bonifiés et des mutations et s'il envisage de leur attribuer une indemnité d'éloignement. »

La parole est à M. Robert Le Foll, pour exposer sa question.

M. Robert Le Foll. Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des transports routiers et fluviaux, près de 3 000 fonctionnaires de police travaillant en région Ile-de-France sont originaires d'outre-mer et rencontrent des difficultés spécifiques.

S'agissant des congés bonifiés, en 1989, 700 d'entre eux ne pourront trouver une place dans un avion aux dates prévues pour leurs vacances et devront écarter leur séjour qui est légalement de soixante-cinq jours. Pensez-vous pouvoir, monsieur le secrétaire d'Etat, améliorer cette situation ?

L'indemnité d'éloignement, elle, n'est pas versée aux policiers originaires des départements d'outre-mer en fonctions en métropole, alors qu'elle est attribuée aux fonctionnaires métropolitains exerçant dans les D.O.M. et à certains originaires d'outre-mer exerçant dans d'autres administrations en métropole. Cette disparité est aggravée par l'existence d'un visa d'entrée imposé aux seuls fonctionnaires du ministère de l'intérieur, qui considèrent cette mesure comme vexatoire. Pensez-vous possible de remédier à cette situation ?

Enfin, pour ce qui concerne les mutations, tous savent qu'il est impossible de retourner rapidement au pays et acceptent d'en être éloignés pendant de nombreuses années. Cependant, ne serait-il pas possible au moins de nommer en priorité aux postes ouverts, à grade égal, des originaires d'outre-mer ?

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé des transports routiers et fluviaux.

M. Georges Sarre, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, M. Joze regrette de ne pas pouvoir vous répondre personnellement et directement. Il m'a prié de vous faire les réponses suivantes.

Le nombre des fonctionnaires des services actifs de police originaires des départements d'outre-mer exerçant en métropole est de l'ordre de 3 500, dont 3 000 environ sont affectés dans le ressort des secrétariats généraux pour l'administration de la police de Paris et Versailles.

Le régime des congés bonifiés auxquels ils peuvent prétendre est fixé par un décret n° 78-399 du 20 mars 1978. Il vaut pour l'ensemble des personnels de l'Etat originaires des départements d'outre-mer en service en métropole et dont la résidence habituelle se situe dans un département d'outre-mer. Aux termes de ce texte, leurs droits cumulés sur trois ans s'élèvent à soixante-cinq jours consécutifs qu'ils peuvent passer dans leur département d'origine.

Le nombre des agents qui sollicitent le bénéfice de ces dispositions étant en augmentation constante, il est naturellement difficile de parvenir à les faire voyager aux dates correspondant précisément à leurs souhaits. En effet, les demandes de congé couvrent généralement la période des vacances scolaires estivales, et les places offertes par le transporteur aérien auquel il est habituellement fait appel ne suffisent pas toujours à les satisfaire. Il en résulte certains décalages dans les dates de départ.

Cette année, près de 2 000 fonctionnaires ont fait connaître leur intention de faire valoir leurs droits pour la période de juillet et août. Grâce à la mise en place du régulateur à la désignation duquel vous avez fait allusion, ces demandes ont pu être mieux appréciées et tous les moyens seront mis en œuvre pour y répondre au mieux, même si cela doit passer par le recours à d'autres compagnies aériennes. Ainsi, l'ensemble des fonctionnaires concernés pourraient-ils partir à des dates coïncidant à peu de chose près à celles qu'ils ont choisies, compte tenu des impératifs scolaires. Il s'agira - notez-le, monsieur le député - d'un progrès très sensible par rapport aux années précédentes.

Pour ce qui concerne l'indemnité d'éloignement, les conditions de son attribution sont prévues par l'article 6 du décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953. Sont intéressés non seulement les fonctionnaires originaires de métropole et affectés dans un département d'outre-mer, mais aussi leurs collègues originaires d'un département d'outre-mer et ayant reçu une affectation en métropole.

Cependant, la notion de domicile faisant partie des critères d'attribution de cette indemnité, il a été procédé à la consultation du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'application de ces dispositions dans l'hypothèse où le fonctionnaire est déjà installé en métropole avant son recrutement dans la police nationale.

Suivant l'avis rendu le 7 avril 1981, la présomption de transfert en métropole du domicile des fonctionnaires originaires des départements d'outre-mer doit être appréciée à la lumière de divers critères que le Conseil d'Etat mentionne, en soulignant que ceux-ci n'ont pas un caractère exhaustif : lieu de naissance de l'agent ; lieu de résidence des membres de sa famille ; localisation, le cas échéant, de ses propriétés foncières, de ses comptes bancaires ou d'épargne ; lieu où sont versés les impôts, en particulier l'impôt sur le revenu ; domicile civil du fonctionnaire et affectations qui ont été les siennes avant son entrée dans l'administration ; lieu d'inscription sur listes électorales ; éventuel bénéfice antérieur d'un congé bonifié.

Le ministère de l'intérieur, pour sa part, n'a cessé de mettre en œuvre les principes formulés dans cet avis, dont la portée fut ultérieurement précisée, au plan contentieux, par la Haute juridiction elle-même.

De 1980 à 1987 inclus, le montant des indemnités d'éloignement versées aux seuls fonctionnaires de police originaires des départements d'outre-mer et en fonction en métropole a atteint 36,616 millions de francs, soit une moyenne annuelle de 4,577 millions de francs.

Quant aux difficultés dont vous faites état à propos du retour dans leurs départements d'origine des fonctionnaires de police d'outre-mer servant en métropole, force est de constater qu'elles ne leur sont pas spécifiques. Elles valent pour l'ensemble de la fonction publique. A défaut de vacance

de poste, les vœux de mutation sont tout aussi difficiles à satisfaire lorsqu'ils émanent d'un fonctionnaire de la préfecture de police désirant réintégrer telle région de province dont il est issu.

Toutefois, pour les affectations de gradés et gardiens de la paix dans les départements d'outre-mer, une priorité absolue est donnée aux personnels qui en sont originaires. Pour les personnels en civil, si cette priorité ne peut être aussi absolue compte tenu des spécificités de certains postes, il a cependant été récemment demandé de faciliter, chaque fois que possible, l'affectation de fonctionnaires originaires.

Voilà, monsieur le député, ce que M. Pierre Joxe m'a chargé de vous dire.

INSTITUT DE RECHERCHE ET DE CHIMIE APPLIQUÉE

M. le président. M. Thierry Mandon a présenté une question, n° 91, ainsi rédigée :

« M. Thierry Mandon appelle l'attention de M. le ministre de la recherche et de la technologie sur la situation de l'I.R.C.H.A. (Institut de recherche et de chimie appliquée). Depuis de longs mois, les personnels de l'I.R.C.H.A. s'interrogent sur l'avenir de leur entreprise. Afin d'étudier ce que pourrait être l'avenir de ce centre de recherche de qualité, un rapport a été établi qui montre l'intérêt de cette entreprise et la qualité de ses prestations, notamment dans le domaine de la chimie et de l'environnement. Il lui demande quelles sont les perspectives de son action en ce domaine. Considère-t-il que l'activité de cette entreprise publique, en grande partie tournée vers la recherche, peut justifier une organisation, voire une tutelle nouvelle ? »

La parole est à M. Thierry Mandon, pour exposer sa question.

M. Thierry Mandon. Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des transports routiers et fluviaux, ma question concerne la situation actuelle et l'avenir de l'institut de recherche et de chimie appliquée.

Depuis de longs mois, le personnel de cet institut, spécialisé dans la recherche en chimie, mais aussi en environnement, recherche fondamentale mais aussi et surtout recherche appliquée, s'interroge sur l'avenir de leur établissement.

Un rapport a été établi, à la demande du ministre de l'industrie, par M. Balaceanu qui, après avoir effectué une étude très approfondie du travail réalisé par l'institut, des prestations qu'il fournissait, après avoir interrogé les fournisseurs qui s'adressaient à lui, a conclu à la qualité des prestations et des équipes qui le constituaient, et donc à l'intérêt que pouvait représenter un outil comme l'Ircha pour la recherche appliquée en France.

Ma question est donc très simple. Je souhaiterais connaître le sentiment du Gouvernement - et j'écouterai avec attention la réponse que vous me ferez au nom de M. le ministre de l'industrie - sur deux points.

Le premier concerne les perspectives d'action envisagées par le Gouvernement pour donner véritablement des missions claires et les moyens de ces missions à l'institut.

Le second a trait à la tutelle de cet établissement, exercée aujourd'hui par le ministère de l'industrie. Compte tenu de ses activités, il semble qu'on pourrait envisager de la confier au ministère de la recherche.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé des transports routiers et fluviaux.

M. Georges Sarre, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, M. Roger Fauroux, ministre de l'industrie et de l'aménagement du territoire, absent actuellement de Paris, m'a demandé de vous transmettre la réponse suivante.

L'évolution de la situation de l'institut national de la recherche chimique appliquée est suivie très attentivement par le ministère de l'industrie.

M. le ministre a demandé l'automne dernier à M. Balaceanu, qui a, vous le savez, une très forte expérience de l'industrie chimique, de rédiger un rapport sur l'état actuel de l'Ircha et ses possibilités d'évolution. Ce rapport a conclu que la structure actuelle de l'Ircha n'était pas à même de valoriser correctement le potentiel de compétence des 160 agents répartis dans les différentes équipes de l'institut.

A la suite de ce rapport, et dans la ligne de ses conclusions, les services du ministère de l'industrie ont pris une série de contacts afin d'étudier dans quelles conditions l'Ircha pouvait être associé à un autre laboratoire ou à un centre de recherches susceptible de lui apporter des moyens d'autoformation, de renouvellement de portefeuille de brevets et de commercialisation.

Pour l'instant, aucun des organismes approchés ne s'est montré intéressé, soit que ses propres activités ne lui soient pas parues suffisamment proches de celles de l'Ircha, soit qu'il ait ses propres problèmes de restructuration ou de développement.

Dans l'attente d'une solution définitive, qui ne doit pas tarder, le ministère de l'industrie vient de faire débloquer à titre exceptionnel, avec l'accord du ministre du budget, une tranche de crédits de 7 millions de francs afin de permettre la poursuite des activités et le paiement des salaires du personnel de l'institut.

Voilà, monsieur le député, les informations que souhaitait vous transmettre M. Fauroux.

M. le président. La parole est à M. Thierry Mandon, qui dispose encore de quatre minutes.

M. Thierry Mandon. Je remercie M. le ministre de l'industrie de la réponse qu'il a bien voulu faire apporter à la question que je lui posais. J'en retire un double sentiment : celui, que je connaissais depuis longtemps déjà, de l'intérêt que porte le ministre à l'institut, mais aussi de l'absence de perspective durables quant à l'avenir de l'établissement.

J'insiste donc à nouveau sur la situation des personnels qui, depuis de longs mois, travaillent dans l'inquiétude et ont proposé des solutions pour l'avenir de l'entreprise à laquelle ils apportent leur savoir-faire, leur compétence et leur expérience.

Je vous demande aussi, monsieur le secrétaire d'Etat, de transmettre à M. le ministre de la recherche, ainsi qu'à M. le Premier ministre, mon souhait que le changement éventuel de tutelle de l'institut fasse l'objet d'un examen attentif. Il lui permettrait, en effet, de réintégrer ce qui semble être son activité principale, la recherche, et surtout lui offrirait de véritables perspectives de développement et lui permettrait d'obtenir les moyens de mener à bien son action. Il y va de son intérêt, bien sûr, mais aussi de la place que la France souhaite occuper dans le domaine de la recherche, qu'elle soit fondamentale ou appliquée.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Georges Sarre, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, je connais bien l'Ircha pour y être allé à plusieurs occasions. Je ne manquerai pas de faire part à M. Fauroux et à M. Curien de votre suggestion concernant le changement éventuel de statut.

PUBLICITÉ SUR LES PÉNICHES

M. le président. M. Jean Tiberi a présenté une question, n° 87, ainsi rédigée :

« M. Jean Tiberi expose à M. le secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement et de la prévention des risques technologiques et naturels majeurs, que son attention a été appelée sur un projet de décret en Conseil d'Etat actuellement en cours d'élaboration et qui autoriserait la publicité sur les péniches circulant sur la Seine, au moyen de panneaux rabattables permettant de franchir les ponts tout en déployant de très grandes surfaces de publicité (un mètre sur cinq mètres de large). D'après ces renseignements, la publicité serait autorisée aux bateaux de commerce (péniches et barges) se rendant à un port de chargement ou en attente de transport. Environ trois mille bateaux pourraient, à l'échelon national, être concernés. Une telle possibilité constituerait incontestablement une pollution esthétique, notamment pour Paris. Les élus de la capitale ne peuvent qu'y être hostiles, et elle entraînerait à coup sûr la réprobation de la population. Il lui demande si les informations dont il a eu connaissance à ce sujet sont exactes et souhaiterait connaître la position du Gouvernement. »

La parole est à M. Jean Tiberi, pour exposer sa question.

M. Jean Tiberi. Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des transports routiers et fluviaux, ma question s'adressait au secrétaire d'Etat chargé de l'environnement, mais vous êtes

particulièrement compétent en la matière puisque vous avez une autorité juridique, administrative et politique sur le secteur particulièrement sensible que je souhaite évoquer.

Ma question porte sur le problème préoccupant de la publicité sur les péniches le long de la Seine. En effet, depuis le début de cette année, nous avons assisté à une floraison de publicités anarchiques le long des quais de la Seine. Le maire de Paris, se faisant le porte-parole de la quasi-totalité de la population parisienne, vous a fait part de sa réprobation. La population est, à juste titre, préoccupée par un phénomène qui, en outre, va à l'encontre de tous les efforts que nous menons, que le maire de Paris même, pour la reconquête du paysage urbain le long de la Seine.

Par ailleurs, nous avons appris qu'un projet de décret en Conseil d'Etat serait actuellement en cours d'élaboration, mais ce qui nous paraît préoccupant, monsieur le secrétaire d'Etat - sans doute allez-vous m'apporter des apaisements - c'est que ce décret autoriserait la publicité sur les péniches circulant sur la Seine, au moyen de panneaux rabattables permettant de franchir les ponts tout en déployant de très grandes surfaces de publicité. D'après ces renseignements, la publicité serait autorisée aux bateaux de commerce, péniches et barges, en rendant à un port de chargement ou en attente de transport. Environ trois mille bateaux pourraient ainsi, à l'échelon national, être concernés. Une telle possibilité constituerait incontestablement une pollution esthétique, notamment pour Paris. Les élus de la capitale ne peuvent qu'y être tout à fait hostiles, et elle entraînerait à coup sûr la réprobation de la population parisienne.

Alors, monsieur le secrétaire d'Etat, il est bien entendu urgent de mettre un terme à la situation actuelle, mais il faut y mettre un terme de façon absolue, et non partielle. L'accord devrait être unanime sur ce point.

Je souhaite que vous m'apportiez les apaisements nécessaires sur la situation présente et les textes en préparation.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé des transports routiers et fluviaux.

M. Georges Sarre, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, je vous remercie d'avoir posé cette question car elle permettra, je l'espère, de mettre un point final à ce problème.

Il est exact qu'un projet de décret visant à réglementer l'usage de la publicité sur les eaux intérieures, texte pris en application de l'article 14 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 est en cours d'élaboration. Il a fait l'objet d'une concertation interministérielle. Il a été adressé le 26 avril 1989 au Conseil d'Etat pour un avis en urgence. J'attends donc la réponse du Conseil d'Etat dans les tout prochains jours.

Comme vous le savez, il existe actuellement un vide juridique concernant la publicité sur la voie d'eau.

Un publicitaire astucieux - cela a pris un peu de temps mais il a quand même décelé la faille - a su s'en emparer.

La loi prévoit que la publicité, de manière générale, est de droit. On ne peut l'interdire. On ne peut que l'organiser, la réglementer, comme c'est le cas pour le domaine terrestre. En ce sens, les marinières ne peuvent être traités dans un esprit différent de celui qui prévaut pour les véhicules routiers, par exemple.

Sans préjuger de l'avis du Conseil d'Etat, je puis vous dire, monsieur Tiberi, que toutes les précautions ont été prises pour limiter la publicité au titre de la sécurité et de la préservation des espaces protégés, en particulier à Paris. D'autres précautions ont été prévues : limitation de la taille des panneaux, conditions de déplacement des bateaux, interdiction de stationner à proximité immédiate des voies de circulation ainsi que des sites protégés et monuments historiques, vitesse minimum, distance minimum entre deux bâtiments, par exemple. En outre, les bateaux ne pourront naviguer à des fins uniquement publicitaires et devront conserver leur destination première.

Vous avez précisé, monsieur le député, que trois mille bateaux pourraient être concernés, c'est-à-dire la quasi-totalité de la flotte fluviale. Très franchement, cela nous paraît excessif.

Je ferai une comparaison. Chaque automobiliste a le droit de poser des placards publicitaires sur son automobile. Heureusement, peu le font. La publicité sur les voies d'eau, mon-

sieur le député, sera réglementée de manière aussi stricte que celle qui concerne les véhicules terrestres - les autobus ou les camions, par exemple. En effet, si, en tant qu'élu de Paris, je suis, comme vous-même, sensible à la protection de la ville, je puis vous dire que nous avons eu une préoccupation supplémentaire : faire en sorte que, dans ce décret, il y ait les mêmes règles que pour les routes ou pour les autoroutes concernant la sécurité des automobilistes.

Par conséquent, nous avons à la fois une préoccupation esthétique et la volonté d'assurer, quant à la présence de la publicité, une protection des automobilistes, de façon que ceux-ci ne soient pas distraits par telle ou telle affiche, par telle ou telle publicité.

Je pense avoir ainsi apporté aux élus de Paris et à vous-même, ainsi qu'au maire de la capitale, tous les apaisements voulus. Nous avons les mêmes préoccupations que vous.

C'est pourquoi nous avons souhaité avoir une position juste, équilibrée, donnant satisfaction à l'aspiration légitime des Parisiens d'avoir une ville qui ne soit plus polluée par certaines publicités.

M. le président. La parole est à M. Jean Tiberi, qui dispose encore de quatre minutes.

M. Jean Tiberi. Je serai bref, monsieur le président.

Je vous remercie, monsieur le secrétaire d'Etat, de votre réponse. Je me réjouis notamment de l'annonce d'une publication très prochaine du texte : c'est un acquis important que les Parisiennes et les Parisiens, ainsi que le maire de Paris, souhaitent depuis longtemps.

Pour le reste, je suis encore un peu réservé, car votre réponse est un peu elliptique et manque de précision.

Vous indiquez que la navigation ne sera pas déterminée à des fins uniquement publicitaires. Grâce à Dieu ! Mais je ne vois pas comment vous pourrez réaliser un équilibre et éviter le développement d'une navigation qui n'aurait qu'une fin publicitaire. Vous avez énoncé quelques principes, mais vous n'avez guère été précis.

Vous n'avez pas, hélas ! - et je souhaite que ma question vous offre l'occasion de revoir le texte en question - répondu à l'inquiétude que susciterait un parallèle entre le transport terrestre et le transport fluvial. Ce n'est pas la même chose ! La lenteur du transport sur la Seine risque de donner lieu à des abus tels que nous en connaissons actuellement. Aussi souhaiterais-je, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous ne vous référiez pas seulement aux transports terrestres, car le risque de pollution esthétique et les exigences de sécurité, auxquelles vous vous êtes tout à l'heure déclaré très attaché, impliquent que soient retenues des mesures spécifiques en ce qui concerne la navigation sur la Seine. J'estime que le texte en préparation devrait prévoir des mesures encore plus restrictives, car des mesures identiques à celles qui sont en vigueur dans les transports terrestres risqueraient d'autoriser des abus, dont, pendant des années, la Seine a été préservée.

Des mesures particulières s'imposent à la fois sur le plan de la sécurité et sur celui de l'esthétique. Vous avez parlé des sites protégés et des bâtiments historiques. Certes, de telles préoccupations sont pour nous ultra-prioritaires, mais c'est l'ensemble de l'environnement, notamment des berges et des quais, qui est en cause.

Je souhaite, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous alliez beaucoup plus loin que la réponse que vous m'avez faite. Je crois sincèrement que toutes les Parisiennes et tous les Parisiens y seraient particulièrement sensibles.

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

M. Georges Sarre, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, nous avons voulu prendre un décret qui soit adapté à l'ensemble du territoire national, car les Parisiens ne sont pas les seuls concernés. J'ajoute que les provinciaux qui aiment Paris et y viennent souvent ont les mêmes préoccupations que vous et moi.

Les bateaux qui circuleront devront respecter des règles simples visant à éviter toute « pollution » du paysage, car il est des sites naturels qui, pour ne pas être des « monuments historiques », n'en sont pas moins magnifiques et doivent être préservés de ce genre de publicité.

Le texte me semble bien cadré et répondre tout à fait à votre préoccupation. Il devrait être prêt dans environ deux semaines. Je ne puis vous fournir de date précise, mais je suis plutôt optimiste, et je suis persuadé que, le moment venu, vous reconnaîtrez que ce n'est pas mal !

M. Jean Tibéri. Je verrai à ce moment-là, monsieur le secrétaire d'Etat !

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA GUYANE

M. le président. M. Léon Bertrand a présenté une question, n° 93, ainsi rédigée :

« M. Léon Bertrand interroge M. le Premier ministre sur les perspectives de développement économique de la Guyane et notamment sur la nécessité de faire appel à ses ressources industrielles propres pour les fournitures de matériaux destinés au chantier Hermès et au barrage hydroélectrique du Petit-Saut. »

La parole est à M. Léon Bertrand, pour exposer sa question.

M. Léon Bertrand. J'interviens aujourd'hui dans le cadre de la Cimenterie guyanaise et j'aimerais, avant d'entrer dans le détail de mon intervention, rappeler une déclaration faite par le Premier ministre lors de son passage, le 2 mai, à La Réunion. Il fallait, selon lui, que les Dominiens puissent prendre en charge leur propre avenir et que les D.O.M. cessent d'imaginer que tout se fait en métropole, en France, et que Paris était le bon Dieu. Et, il a été précisé par voie de presse, que le Premier ministre guettait tous les signes, même les plus ténus, de dynamisme agricole, industriel ou commercial qui pourraient fournir les prémices d'un développement autocentré et servir d'exemple aux plus timides et aux plus défaitistes.

Nous souhaiterions croire que ces propos ne s'appliquent pas seulement à La Réunion, mais qu'ils sont valables pour l'ensemble des départements d'outre-mer, notamment pour la Guyane.

Quoi qu'il en soit, ces propos sont en parfaite contradiction avec ce qui se passe actuellement dans l'affaire de la Cimenterie guyanaise.

Je rappelle que ce dossier a reçu un avis favorable de nombreux services, en particulier du comité local d'agrément, des élus locaux, des élus nationaux et du préfet. Or il se voit bloqué par la direction générale des impôts, qui refuse l'exonération temporaire d'impôt et le bénéfice de la défiscalisation de l'investissement.

Quels sont les arguments avancés ? Tout simplement le fait que le projet présenté ne remplirait pas les conditions économiques requises pour bénéficier de l'avantage sollicité, dans la mesure notamment où il ne répond pas aux besoins ni aux possibilités de développement de l'activité locale !

Pourtant, il faut savoir que, en Guyane, les indicateurs économiques traduisent depuis environ deux ans un certain essor, un certain développement, grâce à la mise en place de grands chantiers, à l'extension de Kourou, au programme Hermès, à la construction du pont de Mana, à la construction du barrage du Petit-Saut, lequel devrait, à lui tout seul, pouvoir consommer, pendant au moins trois ans, une grande quantité de béton, sans parler de la réalisation d'équipements collectifs qui a été engagée par l'ensemble des communes de Guyane. Tout cela prouve que les potentialités économiques de la Guyane existent et devraient normalement permettre de faire sauter le « verrou » de la direction générale des impôts. Nous ne comprenons pas pourquoi le dossier de la Cimenterie guyanaise se trouve bloqué à ce niveau-là.

Quand on sait que nous allons bientôt aborder le grand marché européen et que tout va devoir être mis en place pour que les économies locales soient développées, on s'interroge sur les raisons de ce blocage. Aussi, je souhaiterais que M. le Premier ministre nous indique quand il pense faire en sorte que la direction générale des impôts lève ce verrou, afin que le dossier de la Cimenterie guyanaise puisse véritablement voir le jour et que la Guyane soit ainsi dotée d'une structure que tous les Guyanais attendent.

Tout laisse croire que des actions sont menées afin de protéger les cimenteries antillaises. Mais nous voulons espérer que tout sera fait pour empêcher qu'entre les départements d'outre-mer existe ce que j'appellerai une tutelle économique d'un département d'outre-mer sur un autre et qu'une action sera menée, notamment au niveau du ministère des finances, pour que la Guyane possède sa structure.

Ma question est donc la suivante : quand le Premier ministre pense-t-il donner un avis favorable en intervenant au niveau de la direction générale des impôts, pour accorder

une exonération temporaire de l'impôt et le bénéfice de la défiscalisation de l'investissement en faveur de la Cimenterie guyanaise ?

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé de la famille.

Mme Hélène Dorlhac, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, à l'occasion du 1^{er} Mai, à Saint Denis de La Réunion, le Premier ministre a effectivement indiqué que le premier septennat de M. François Mitterrand a apporté à l'outre-mer, la décentralisation politique et que nous devons « faire en sorte que le second septennat de François Mitterrand soit celui de la décentralisation économique, c'est-à-dire d'un développement économique et social plus autonome et moins dépendant de la métropole ».

Pour relever ce défi en Guyane, il convient de rappeler le rôle important que joue et jouera l'Europe scientifique et technologique avec le programme Ariane et le futur programme Hermès.

Le pôle spatial est, en effet, un très important facteur potentiel de développement capable de capter les bienfaits de l'Europe sans frontières. Mais ce pôle ne jouera vraiment son rôle que dans la mesure où ces bienfaits seront effectivement diffusés à l'ensemble de la région et permettront l'émergence de nouvelles activités locales.

C'est un défi, propre à la Guyane, et les assemblées locales et les élus locaux ont un rôle déterminant à jouer pour le relever, dans le cadre des compétences que leur ont confiées les lois de décentralisation.

Cette décentralisation effective ne peut toutefois signifier un désengagement de l'Etat de ses responsabilités propres lorsque des subventions ou des allègements fiscaux qui relèvent de sa compétence lui sont demandés.

C'est alors en concertation que doivent s'élaborer les projets, de telle sorte que les efforts de tous les acteurs, publics et privés, convergent.

En ce qui concerne la création de nouvelles activités industrielles, il est ainsi normal que les services du ministère de l'économie et des finances, lorsque des aménagements fiscaux soumis à agrément sont sollicités, demandent que leur soient présentés en détail les débouchés potentiels des différents produits envisagés.

Pour ce qui est plus précisément de la situation fiscale de la société que vous avez mentionnée, monsieur le député, je peux vous indiquer que son cas est en cours d'examen, suite à un recours, par le ministre de l'économie et des finances, qui vous tiendra personnellement informé des suites pouvant être données à sa requête.

NÉGOCIATION DE NOUVELLES CONVENTIONS MÉDICALES

M. le président. M. Gilbert Millet a présenté une question, n° 89, ainsi rédigée :

« M. Gilbert Millet attire l'attention de M. le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale sur la crise et ses lourdes retombées dans le domaine de la santé ; elle creuse les inégalités devant la maladie. C'est dire l'enjeu que comporte la négociation engagée autour de nouvelles conventions. En effet, elle concerne non seulement le niveau de rémunération des médecins, mais aussi l'avenir des techniques et pratiques médicales et donc le droit de tous les assurés sociaux à la santé. Il lui demande de lui indiquer ses orientations dans ce domaine. »

La parole est à M. Gilbert Millet, pour exposer sa question.

M. Gilbert Millet. Madame le secrétaire d'Etat chargé de la famille, notre pays, du fait de son histoire, des luttes qui s'y sont déroulées, présente des acquis originaux dans le domaine de la protection sociale.

La création de la sécurité sociale par le ministre communiste Ambroise Croizat a été dans ce domaine l'événement majeur de ce siècle.

Cette conquête considérable, à laquelle les Français sont particulièrement attachés, a été dès le début l'objet d'attaques du patronat français, relayé par divers gouvernements.

Depuis les fameuses ordonnances qui tendaient à donner la gestion des caisses au patronat ou à des syndicats complaisants jusqu'à la loi Berger que le gouvernement a dû remettre dans ses tiroirs devant l'opposition massive de la population, bien des atteintes se sont multipliées.

Aujourd'hui, comme le souligne un numéro récent du *Quotidien des médecins*, la sécurité sociale rembourse de moins en moins les dépenses de santé tandis qu'elles augmentent et que les Français consentent de plus en plus. C'est ainsi qu'en huit années le pourcentage de financement des dépenses médicales par la sécurité sociale a baissé de 4 p. 100.

La diminution du remboursement de certaines prothèses et de certains médicaments, le forfait hospitalier régulièrement revalorisé, les différents plans de rationnement des dépenses de santé pèsent lourdement dans ce sens et le projet Chotard au Conseil économique et social fait présager d'autres étapes dans la voie du démantèlement de la sécurité sociale.

Cette atteinte aux droits sociaux, véritable recul de civilisation, n'est pas spécifique à notre pays : on la retrouve dans tous les pays de la Communauté européenne, elle rationne la santé pour le plus grand nombre et ouvre un large champ pour les capitaux privés, les banques et les compagnies d'assurance dans le secteur de la santé. Et la situation est d'autant plus grave que les répercussions de la crise creusent les inégalités et contribuent à mettre en cause l'équilibre de santé de millions de gens. La convention, dont la négociation est en cours, est un des terrains de ces enjeux-là. Elle peut être en effet un outil de rationnement en matière de santé et de mise en place d'un système de soin à deux vitesses, elle peut au contraire constituer un instrument de progrès permettant l'accès aux soins pour tous et, dans ce rapport original entre pratique libérale et sécurité sociale, promouvoir des formes nouvelles d'exercice et des champs nouveaux de la médecine, notamment la prévention.

Malheureusement, la convention actuelle entre bien dans le premier cas de figure - rationnement et médecine à deux vitesses.

Mise en place par M. Barrot, elle établissait deux secteurs de remboursement avec un triple objectif : faire peser de plus en plus le coût de la rémunération des médecins sur le dos des assurés sociaux, faire pression sur les dépenses en réduisant l'offre comme on a coutume de le dire aujourd'hui, et ouvrir le champ des capitaux, assurances et banques dans le cadre du secteur II pour couvrir les dépenses supplémentaires à la charge des assurés.

M. Barrot ne disait-il pas récemment : « Ne le dissimulons pas, notre intention était d'agir sur l'offre en réduisant le nombre des médecins conventionnés ». Voilà qui est clair ! Et pourtant depuis, aucun gouvernement, à commencer par celui de M. Mauroy en 1981, ne s'est attaqué à ce système inégalitaire si préjudiciable aux médecins comme aux assurés sociaux, aucun gouvernement n'a proposé de supprimer ce secteur II, véritable clé du dispositif. Encore cette année, M. le ministre de la santé n'y songe pas, semble-t-il !

Pourtant, le nombre des praticiens qui choisissent ce secteur II augmente rapidement : 6 p. 100 en deux ans. Les conséquences en sont inacceptables du point de vue de la justice sociale.

Dans ma ville d'Alès, par exemple, où le « ripage » en secteur II a été massif, les malades affluent en consultation hospitalière faute de pouvoir être remboursés convenablement. Mais l'hôpital, rationné lui aussi, ne peut les recevoir dans des conditions d'accueil et de fiabilité nécessaires ; ce qui le conduit à son tour à rationner les nouveaux arrivants.

Quand on connaît les projets concernant les hôpitaux généraux, notamment la concentration des urgences dans des grandes unités centralisées - menace qui pèse peut-être sur l'avenir des services spécialisés -, on mesure la gravité des situations qui seraient ainsi créées pour des millions de familles.

Cependant, l'instauration du secteur II ne suffit pas aux partisans de l'austérité. Sous couvert de « maîtrise des dépenses de santé », qui n'est que l'enveloppe idéologique du rationnement, on parle aujourd'hui ouvertement de lier le niveau de rémunération du médecin à son ardeur et à son efficacité à rationner ses prescriptions dans une enveloppe globale. Encore une !

Il est réjouissant et tout à l'honneur du corps médical de voir ses vives réticences à un tel projet, qui est une atteinte à la liberté de prescription et à l'indépendance du médecin, tout en aggravant encore les inégalités sociales face à la maladie.

Voici donc mes premières questions, et elles sont décisives.

Quelle est votre position par rapport au secteur II que, pour notre part, nous jugeons indispensable de supprimer, dans la mesure où la revalorisation nécessaire du secteur I n'en fera pas disparaître les dangers ?

Qu'allez-vous faire pour revaloriser le secteur I ?

Quel est votre sentiment sur cette nouvelle enveloppe globale qui ferait des médecins les instruments d'une politique instaurant une médecine au rabais ?

La convention pourrait être au contraire un instrument de progrès de la politique de santé, en garantissant à tous l'accès à une médecine de qualité et en donnant aux médecins les moyens de cette médecine.

D'abord, elle permettrait la revalorisation matérielle et morale du généraliste qui est le pilier de la politique de santé, le praticien du premier recours ; le médecin de la prise en charge globale de l'individu, le spécialiste du terrain, l'individu qui est aux avant-postes de la prévention. Tout le monde aujourd'hui s'accorde d'ailleurs à reconnaître la spécificité de sa pratique.

Toutefois, dans les faits, il en va autrement : la suppression de l'internat de médecine générale par Mme Barzach et la dégradation relative de sa situation matérielle en sont l'illustration. Qu'entendez-vous faire concrètement à ce sujet !

Ne pensez-vous pas également qu'il est nécessaire d'intégrer dans la convention des dispositions permettant au médecin généraliste d'accéder à une bonne formation permanente ?

Ne faut-il pas y intégrer aussi la prise en charge de champs nouveaux de son activité : action de prévention, intégration dans des équipes de maintien à domicile, participation aux urgences, entre autres ?

Enfin, la convention soulève un autre problème s'agissant de la prise en compte des praticiens travaillant dans ces centres de santé, qui constituent un des acquis originaux de qualité de notre système de santé. Médecine technique, médecine sociale, médecine préventive, pratiques pluridisciplinaires, voilà quelques éléments de leur carte de visite !

On le voit donc, les enjeux sont importants, autant pour les médecins que pour les assurés sociaux. Il faut d'ailleurs regretter à ce propos que la principale centrale syndicale qui représente ces derniers, c'est-à-dire la C.G.T., soit exclue des négociations. Allez-vous y porter remède ?

La convention sera le moyen d'une prise en compte sociale et moderne des données de santé de notre époque ou un des moyens de mettre en cause notre système de protection sociale, richesse spécifique de notre pays, pour rationner la santé et laisser le champ libre aux appétits financiers dans l'espace européen. La convention est donc bien un des enjeux importants de ce choix.

M. le président. La parole est à Mme le secrétaire d'Etat auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé de la famille.

Mme Hélène Dorlhac, secrétaire d'Etat. Monsieur le député, le Gouvernement a clairement défini les grandes orientations de sa politique de santé en général et sa volonté de rénover la médecine de ville en particulier. Ces orientations ont été détaillées par le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale lors de sa communication au conseil des ministres du 12 avril dernier.

M. Claude Evin a insisté sur la promotion des droits des malades, l'intensification d'une politique cohérente et coordonnée de prévention, la mise en œuvre d'une nouvelle politique hospitalière, et tout particulièrement sur la nécessité de faire évoluer la politique conventionnelle.

Ainsi, la renégociation de la convention en 1989 doit être l'occasion de progrès très significatifs dans le domaine de la médecine ambulatoire, comme vous le souhaitez, monsieur le député. C'est pourquoi le nouveau texte conventionnel qui sera soumis à l'approbation du ministre devra satisfaire à trois principes.

Le premier est clair : l'accès de tous à des soins de qualité. Chacun devra pouvoir accéder à des soins normalement remboursés, quels que soient le lieu ou la spécialité. L'extension du secteur II qui aboutit à transférer sur l'assuré une part des dépenses d'honoraires médicaux mettrait en cause l'égalité d'accès aux soins si elle devait se poursuivre. Je partage tout à fait votre avis sur ce point, monsieur le député. Il est donc impératif de garantir un meilleur équilibre entre secteur I à tarifs fixés et secteur II à honoraires libres.

Le deuxième principe est celui de la formation continue. Celle-ci devra se développer considérablement afin notamment de parvenir à un meilleur usage et une plus grande efficacité des soins ambulatoires, en particulier par les médecins praticiens et généralistes.

Le troisième principe, enfin, est celui d'une meilleure maîtrise de l'évolution des dépenses de ville, grâce à des dispositifs efficaces et concertés de régulation qui soient adaptés à ce mode de distribution des soins ambulatoires.

L'objectif poursuivi n'est pas de rationner les soins, mais de rationaliser les modalités de leur prescription afin de conserver un système de protection sociale assurant une bonne couverture des soins prodigués.

Les efforts consentis par les caisses d'assurance maladie devront être concentrés sur les praticiens qui acceptent pleinement les règles du jeu conventionnel, dans le cadre d'un secteur I rénové, au sein duquel les omnipraticiens doivent trouver ou retrouver la place qui leur revient.

L'ambition du Gouvernement est de promouvoir une médecine ambulatoire de qualité, accessible à tous et exercée par des praticiens mieux formés et régulièrement recyclés dans le cadre d'une convention sensiblement renouvelée, convention qu'il appartient aux partenaires conventionnels de préparer et de négocier préalablement à son approbation par les pouvoirs publics.

M. Gilbert Millet. Puis-je répondre à Mme le secrétaire d'Etat, monsieur le président ?

M. le président. Monsieur Millet, vous avez épuisé votre temps de parole en posant votre question.

M. Gilbert Millet. Juste une minute !

M. le président. Vous avez pris huit minutes pour poser votre question. Vous n'avez donc plus de temps pour répondre à Mme le secrétaire d'Etat.

M. Gilbert Millet. C'est bien dommage, monsieur le président, car l'intervention de Mme le secrétaire d'Etat méritait une brève réponse !

M. le président. J'en suis désolé, mais je dois faire appliquer le règlement.

Nous en avons terminé avec les questions orales sans débat.

Suspension et reprise de la séance

M. le président. La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix heures vingt, est reprise à dix heures vingt-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

2

ACCUEIL PAR DES PARTICULIERS DE PERSONNES ÂGÉES OU HANDICAPÉES ADULTES

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à l'accueil par des particuliers, à leur domicile, à titre onéreux, de personnes âgées ou handicapées adultes (nos 620, 644).

La parole est à M. Jean-Claude Boulard, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Jean-Claude Boulard, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre chargé des personnes âgées, mes chers collègues, la discussion du projet de loi sur l'accueil familial ne peut pas, au moins dans sa présentation générale, être dissociée de l'ensemble des problèmes de l'accueil des personnes âgées, et plus particulièrement de celles qui perdent leur autonomie ou qui se trouvent en état de dépendance.

En 1985, la France comptait 700 000 personnes âgées de plus de quatre-vingt-cinq ans ; elle en comptera plus d'un million à la fin du siècle.

Face à ce phénomène positif de la prolongation de la vie, il est clair que nous n'avons pas su adapter nos moyens d'accueil, tant au plan quantitatif qu'au plan qualitatif.

Au plan quantitatif, l'écart entre besoins et possibilités d'accueil reste aujourd'hui dramatiquement fort, comme le révèle les files d'attente pour l'accès aux services de soins à domicile, aux sections de cures médicalisées des maisons de retraite ainsi qu'aux unités de long séjour.

L'insuffisance qualitative, elle, est liée tout à la fois à l'état vétuste de nombreuses structures d'accueil et au très grave manque de personnel dans les services ayant pour vocation la prise en charge des personnes âgées dépendantes, vétustes et manque de personnel qui constituent aujourd'hui un des grands obstacles à l'accueil des personnes âgées dans la dignité.

Aux insuffisances quantitatives et qualitatives s'ajoute aujourd'hui le problème de la prise en charge financière en cas de dépendance : en effet, les pensions de retraite ne permettent plus de faire face à ce coût. Certes, la dépendance solvable attise l'intérêt des compagnies d'assurances, qui proposent de plus en plus une assurance-dépendance, mais, à l'évidence, cette réponse ne sera pas celle de la solidarité.

C'est pourquoi, au moment où le Gouvernement dépose un projet de loi sur l'accueil familial des personnes âgées et qu'il ouvre à leur profit un droit à l'allocation-logement afin de couvrir une partie de leurs frais d'accueil, il serait juste qu'il en profite pour régler enfin le problème, posé depuis très longtemps, de l'extension du bénéfice de l'allocation-logement aux personnes hébergées en long séjour. Le coût de l'accueil en long séjour se révèle en effet très supérieur aux pensions de retraite et conduit à faire appel à l'obligation alimentaire, dans des conditions qui brisent souvent les familles.

Or un arrêt récent de la cour d'appel de Douai, du 25 février 1988, a reconnu que la loi sur l'allocation-logement était applicable aux personnes accueillies en long séjour, mettant ainsi fin à l'argument du cloisonnement, qui était souvent opposé à ceux qui posaient par écrit cette question. Il faut reconnaître que, au regard de la question de l'hébergement, il n'existe aucune cloison entre le sanitaire et le social. Le long séjour est un hébergement, souvent le dernier, presque toujours le plus coûteux, qui justifie l'attribution de l'allocation-logement.

Si je me suis permis, à l'occasion de la discussion de ce projet de loi, de poser le problème de l'accueil des personnes âgées et celui de l'extension du droit à l'allocation-logement aux personnes âgées accueillies en long séjour, c'est parce qu'il ne faudrait pas laisser croire à l'opinion que, en votant ce texte, nous apportons la solution aux très graves problèmes liés à la perte progressive de l'autonomie.

Cela étant, compte tenu de la pratique de l'accueil de personnes âgées dans des familles, pratique qui s'est développée en dehors de toute législation, il était nécessaire que le Gouvernement prévoie un texte afin de codifier, d'offrir des garanties et de mettre bon ordre à des comportements et à des pratiques parfois abusifs.

Le texte organise l'accueil familial en prévoyant une procédure d'agrément dont la responsabilité est confiée au président du conseil général, une limitation à deux accueils par famille avec dérogation possible à trois, un suivi sanitaire et social, un régime fiscal et social des indemnités versées à la famille d'accueil, une ouverture du droit à l'allocation logement au bénéfice des personnes accueillies, nouvelle extension tout à fait légitime et positive de l'allocation logement, mais qui justifie encore plus que la question soit également posée en cas d'accueil en long séjour.

L'examen en commission de ce texte a conduit à soulever trois questions principales que j'aborderai dans ce rapport liminaire. D'autres questions seront abordées lors de l'examen des amendements.

Il convient d'abord de traiter de façon distincte l'accueil des personnes âgées et l'accueil des adultes handicapés.

Il est en second lieu souhaitable de prendre en compte les familles naturelles dans le champ d'application de cette loi.

Il serait enfin intéressant, pour les familles d'accueil, d'unifier le régime social et fiscal de placement des handicapés.

Le projet originel du Gouvernement traitait sans distinction l'accueil des personnes âgées et l'accueil des handicapés adultes. Il est apparu souhaitable, et le débat que nous avons eu par la suite en commission avec le Gouvernement l'a démontré, de procéder à une distinction justifiée par des raisons psychologiques et juridiques et touchant aux problèmes spécifiques de l'accueil respectif des personnes âgées et des personnes handicapées. Il était concevable de faire une loi relative à l'accueil des personnes âgées et une autre relative à l'accueil des handicapés. Votre commission propose plus simplement deux titres au sein du même texte, ce qui assurera un bon équilibre entre le traitement des problèmes communs et celui des problèmes spécifiques.

Nous nous sommes par ailleurs demandé s'il y avait intérêt à intégrer les familles naturelles dans le champ d'application de la loi.

Le projet n'y fait entrer que les parents au-delà du sixième degré, ce qui signifie que seront en pratique écartés les cousins éloignés. Par un amendement, nous proposons de revenir au quatrième degré en ligne directe, et donc de n'exclure du bénéfice de la loi que ses propres parents ou grands-parents.

Ce n'est pas le moindre des paradoxes de ce texte que de favoriser le placement chez le voisin, et, à la limite, des placements croisés entre voisins, seuls susceptibles d'ouvrir droit au bénéfice des dispositions favorables de l'accueil familial. En d'autres termes, l'accueil familial serait favorisé sous réserve qu'il ne s'opère pas dans la famille. Tel que le texte est rédigé, l'accueil familial n'est pas l'accueil de la famille.

La commission a considéré, à l'unanimité, qu'une telle orientation n'était pas bonne, car il convient de favoriser et d'aider les familles : en effet, lorsque la perte d'autonomie survient, il est très lourd de garder chez soi un parent. Un certain nombre de familles sont prêtes à continuer à exercer cette solidarité mais, dans le monde moderne, celle-ci ne peut plus être exercée si elle n'est pas aidée, accompagnée.

Par un amendement, la commission avait donc envisagé d'intégrer dans ce texte, sous forme d'un régime d'option, les familles naturelles. Cet amendement a subi le sort classique d'amendements souvent positifs, c'est-à-dire le couperet de l'article 40 de la Constitution.

Si des objections financières ont été formulées, aucune objection de fond n'a cependant été opposée à notre proposition, qui ouvrait aux familles naturelles la possibilité de bénéficier de ce texte. Notre amendement ne se heurtait ni au principe de liberté ni aux règles touchant à l'obligation alimentaire.

Elle n'était pas contraire au principe de liberté : en effet, dès lors qu'il y avait option, une famille restait libre de continuer à faire comme elle le faisait ou, eu égard à l'intérêt du dispositif, d'inscrire sa solidarité dans le cadre prévu par les dispositions législatives.

L'option n'était pas non plus contraire aux règles de l'obligation alimentaire. En effet, l'existence de l'obligation alimentaire n'interdit nullement que, au sein d'une famille où joue cette obligation, s'organisent des liens contractuels de rémunération tenant compte de la capacité contributive de chacun. C'est du reste ce qui se produit spontanément dans les faits, puisque les familles qui gardent un parent bénéficient, la plupart du temps, de sa pension de retraite.

L'existence de ce régime d'option n'était pas non plus de nature à faire obstacle au jeu de la récupération au titre de l'obligation alimentaire dans le cadre de l'aide sociale. En effet, pour la répartition de cette récupération entre les personnes soumises à l'obligation alimentaire, c'est-à-dire le plus souvent les enfants, il suffisait de tenir compte du revenu de chacun, y compris du revenu tiré du placement.

En tout état de cause, il est apparu nécessaire à la commission d'intégrer les familles naturelles dans ce texte traitant de l'accueil familial. Il serait quelque peu paradoxal que le Gouvernement ne reprenne pas cet amendement qui a subi le couperet de l'article 40, et que les familles naturelles soient écartées du bénéfice de ce texte.

Troisièmement, le débat sur ce texte pourrait fournir l'occasion d'unifier les régimes d'accueil et de placement. La situation des handicapés est originale ; les procédures de placement font appel à la Cotorep et sont assorties de mécanismes de suivi et de prises en charge financières diverses.

A l'évidence, le projet de loi, qui ne distinguait pas entre les handicapés, s'appliquait d'abord aux handicapés adultes qui ne font pas l'objet de mesures de placement dans le cadre des dispositions de la loi de 1975. En effet, il ne saurait modifier les procédures de placement, les procédures de contrôle et les mécanismes financiers de prise en charge. La prise en charge financière du placement est ainsi souvent supportée par la sécurité sociale et non par le handicapé lui-même. La loi n'aurait donc pas pu s'appliquer - encore eût-il fallu le dire clairement - aux handicapés faisant l'objet de mesures de placement dans le cadre des dispositions de la loi de 1975.

Doit-on pour autant exclure la possibilité du recours à un placement familial en famille agréée pour ces handicapés ? Non seulement la commission ne le pense pas, mais elle estime qu'il faut organiser des régimes d'option laissant toute liberté d'appréciation aux instances compétentes pour procéder à l'orientation et au placement des handicapés. Et ceci pour deux raisons.

La première est due au fait qu'il s'agit plus de placements des hôpitaux psychiatriques que de placements réalisés dans le cadre de la loi de 1975. Les hôpitaux psychiatriques procèdent assez couramment aujourd'hui au placement familial, mais les conditions d'accueil mériteraient d'être clarifiées et le régime fiscal et social de la rémunération que les familles d'accueil perçoivent d'être précisé.

En dehors de toute procédure d'agrément, c'est dans le cadre de conventions élaborées par les établissements hospitaliers qu'un certain nombre de familles accueillent, aujourd'hui, des malades mentaux et perçoivent une indemnité que l'établissement intègre dans son budget global mais dont le statut fiscal et social n'est pas clair. Comme pour les familles qui accueillent des personnes âgées, et dont ce texte va régler le problème, le statut fiscal et social est inexistant. Voilà une première raison de rendre homogène le statut fiscal et social des indemnités perçues par les différentes familles d'accueil.

Il est également clair que l'insuffisance des structures d'accueil du type foyers occupationnels - insuffisance qui explique l'adoption de l'amendement Creton permettant la prolongation du séjour des handicapés adultes dans les I.M.E. - conduira à poser dans un certain nombre de cas le problème de l'accueil familial. On ne peut en tout cas exclure *a priori* cet accueil pour les handicapés, d'autant que la pratique des C.A.T. est depuis quelque temps de plus en plus sélective dans l'accueil des handicapés, pour des raisons de gestion et de motivation. Des handicapés qui, avec une conception moins sélective, auraient pu être admis en C.A.T. au sortir des I.M.E. n'y sont pas accueillis et pourraient tout à fait relever du placement familial.

La commission a donc envisagé deux amendements permettant de faire bénéficier du placement familial dans des familles agréées les malades mentaux, d'une part, et les handicapés faisant l'objet de placement, d'autre part.

Ces amendements n'ont bien évidemment pas pour objet, ni pour effet, de modifier les procédures de placement, les pouvoirs, les autorités compétentes pour décider des placements, non plus que les procédures de suivi des placements et les procédures de prise en charge. Leur seul objet est d'ouvrir une possibilité et, surtout, de rendre homogène le régime social et fiscal des indemnités perçues, par les familles accueillant des handicapés.

Telles sont les trois questions principales abordées par la commission. D'autres, moins importantes, quoique utiles, seront abordées au fil du débat.

Ce texte était nécessaire. Il vient combler un vide juridique, prévoit des garanties pour les personnes accueillies comme pour les familles. Cet équilibre des garanties est nécessaire. Il était urgent de le définir. Certains départe-

ments, comme la Sarthe, dont je suis l'élu, ont du reste déjà mis en place un règlement départemental visant à organiser l'accueil familial des personnes âgées.

Mais, je le répète en conclusion, il ne faudrait pas que l'opinion et les pouvoirs publics aient le sentiment que ce texte règle le problème de la place des personnes âgées dans notre société, car ce n'est pas le cas. L'accueil des personnes âgées en perte d'autonomie est sans doute l'un des problèmes les plus formidablement sous-estimés. La prolongation de la vie est l'une des plus belles conquêtes du XX^e siècle et les personnes âgées veulent vivre le plus longtemps possible. Il n'est pas vrai que, lorsqu'on perd son autonomie, on préférerait mourir. Tant qu'il reste une petite flamme, même vacillante, du moment qu'elle est entourée de soins, elle veut continuer à exister. La prolongation de la vie reste donc un objectif mais vieillir longtemps et perdre son autonomie dans la France d'aujourd'hui, je ne le souhaite à personne. Il y a des établissements de long séjour où, faute de personnel, du fait d'une série de carences, on ne lève pas les personnes âgées pendant le week-end, on ne fait pas leur toilette.

Être très vieux et non autonome, dans la France d'aujourd'hui, c'est souvent se trouver dans une situation très difficile. Pour les familles, ce peut être également dramatique.

Pour ma part, je souhaite que, au-delà de ce texte, qui est important, le Gouvernement fasse rapidement à notre assemblée des propositions pour régler dans des conditions humanement dignes le problème de la dépendance. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé des personnes âgées.

M. Théo Braun, ministre délégué auprès du ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, chargé des personnes âgées. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, l'objet du projet de loi qui vous est soumis est d'offrir un environnement humain, un milieu de vie convivial en particulier à celles et à ceux pour qui la solitude devient pesante ou qui doivent avoir recours à une assistance pour accomplir certains gestes quotidiens de la vie.

Aujourd'hui, le besoin essentiel des personnes âgées est d'être rassurées.

A côté de l'important travail effectué par le corps médical, l'environnement humain devient un élément essentiel de la qualité de vie et prendra une grande importance dans les années à venir.

Les personnes très âgées - 750 000 de plus de quatre-vingt-cinq ans dans notre pays - aspirent à être dans un foyer, parce qu'elles ont besoin d'une présence physique en raison d'un état de santé parfois précaire, de l'ennui et de la solitude.

Chaque personne âgée ou handicapée a droit au respect, à la solidarité, à l'autonomie.

Le placement familial, que nous vous présentons, doit son originalité à une conception humaniste des rapports sociaux. Gérer, tout le monde ou presque sait le faire, mais prendre en charge dans sa globalité la personne âgée, c'est plus rare.

Trois idées forces sous-tendent ces modes de placement.

Il s'agit d'abord du respect : le droit de la personne âgée de vieillir dans la dignité avec ses différences et ses déficits. En acceptant la présence d'une personne âgée, la famille d'accueil apporte un soutien affectif, une aide matérielle et assure la sécurité de la personne accueillie.

Il s'agit ensuite de la solidarité : un tarif raisonnable permettant un placement moins onéreux que d'autres formes d'hébergement, une convivialité que la société organise pour favoriser les échanges qui reculeront la dépendance.

Il s'agit, enfin, de l'autonomie : la personne âgée a un statut de locataire et, compte tenu de la diversité de notre parc immobilier, ce mode de placement favorisera une meilleure utilisation de ce parc et facilitera la « co-résidence ». Valorisée par l'entourage, la personne âgée ne se laissera pas entraîner dans un rôle de malade et ne deviendra pas un objet de soin.

J'ajoute que je suis beaucoup frappé par le fait, constaté aussi par le corps médical, que, chez les personnes qui se sentent isolées, le nombre des cas d'alcoolisme et des suicides s'accroît. Il ne faut donc pas négliger le problème humain.

Cette formule d'hébergement n'est pas une fin en soi, monsieur le rapporteur, et, à cet égard, je suis d'accord avec l'ensemble des arguments que vous avez énumérés au début de votre intervention. Elle ne remplacera pas la nécessité de poursuivre nos efforts pour créer des hébergements collectifs, mais elle favorisera simplement l'organisation d'une société plus solidaire, ce qui n'est pas non plus sans importance.

Ce mode de placement permettra à la personne âgée de ne pas se résigner car une prise en charge a peu de chances d'être efficace pour celui et celle qui n'en perçoit plus l'utilité.

Le texte qui vous est présenté, mesdames, messieurs les députés, n'a pas été improvisé dans un bureau. Il représente une véritable innovation sociale, qui a été expérimentée par le secteur associatif et mutualiste, et même par les collectivités locales, notamment, ainsi que vous l'avez appelé, monsieur le rapporteur, dans votre propre département. Il repose sur une véritable organisation dans laquelle les familles qui accueillent se sont dotées de moyens de formation, en se réunissant pour échanger leurs expériences. Il contribue à faire évoluer les attitudes de la société face à la solitude de la vieillesse ou du handicap.

L'organisation associative permet d'être présent sur le terrain, et donc à la portée des intéressés.

L'action législative offre un cadre juridique à l'innovation sociale qui couvre de manière adéquate des besoins. C'est à cette nécessité que répond le présent projet de loi.

Il n'est pas possible de régler l'ensemble des problèmes en une seule fois. Je suis bien conscient des difficultés que vous avez soulevées, monsieur le rapporteur mais je tiens à vous dire que, en particulier dans le cadre de la préparation du budget de 1990, le Gouvernement réfléchit sur les problèmes de personnel et de financement du soutien aux personnes dépendantes. Je pense que nous pourrons, dans le second semestre 1989, après avoir fait étudier l'ensemble des questions avec le concours de l'I.G.A.S., trouver les solutions aux problèmes dont vous avez parlé.

Le texte que nous vous présentons ce matin, mesdames, messieurs, diversifie l'aide aux personnes dépendantes en offrant une formule à mi-chemin entre le « maintien à domicile » et l'hébergement en institution. Il répond aux aspirations de certains de nos concitoyens. Ce projet de loi, loin de vouloir ériger l'accueil familial en formule d'accueil privilégiée des personnes âgées a pour objet de compléter la palette des structures de soutien déjà existantes.

Une fois de plus, monsieur le rapporteur, je suis d'accord avec vous pour considérer que l'opinion publique ne doit pas s'attendre à ce que le projet de loi règle tous les problèmes. Cependant, la formule mise en place est d'une diversité qui permet à chacun, dans le cadre de la liberté et de la dignité de la personne, de choisir, soi-même, en fonction de ses propres besoins, son lieu de résidence. C'est cela la convivialité.

Une société plus conviviale est aussi un facteur important pour l'organisation de la société civile en général, et je crois que vous partagerez ce point de vue.

Le texte repose sur trois éléments :

Premièrement, offrir des garanties tant à la personne accueillie qu'à la personne accueillante ;

Deuxièmement, faciliter et encourager ce mode d'accueil par des dispositions d'ordre fiscal et social ;

Troisièmement, définir une formule souple pour préserver le cadre familial et donc bien distinguer, d'une part, ce qui relève de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales et, d'autre part, ce qui procède de l'accueil familial.

Le projet de loi prévoit les dispositions suivantes :

Tout d'abord, une procédure d'agrément pour les accueillants sera mise en œuvre par le président du conseil général dans l'esprit de la décentralisation. Cette disposition assouplit le régime d'autorisation des institutions sociales et médico-sociales prévu par la loi du 30 juin 1975. Elle fixe à trois le nombre maximum de personnes accueillies. Au-delà, la loi de 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales s'appliquera.

Ne peuvent être agréées les personnes visées à l'article 5 du code électoral, c'est-à-dire les personnes ayant été privées de leurs droits civiques.

Ensuite, des garanties pour les différentes parties seront fixées.

Un contrat type, établi par le président du conseil général, fixera les conditions, y compris financières, de l'accueil ainsi que les obligations de chacune des parties.

Je précise que, à ce sujet, j'ai pris contact avec le bureau de l'assemblée des présidents de conseils généraux afin d'étudier des dispositions permettant une certaine harmonisation pour l'application, dans l'ensemble du pays, du contrat-type. Rien ne doit être négligé et un consensus aura des chances de se dégager entre l'Etat et les présidents de conseils généraux, qui veilleront à l'application de la future loi.

Le contrat-type devra prévoir des délais et des conditions de suspension ou de dénonciation. Il s'agira d'un contrat de droit privé ne relevant pas du droit du travail. Il serait, en effet, inapproprié d'instituer, dans le cadre du placement familial, une relation employeur-employé.

La personne accueillante est affiliée à la sécurité sociale et la personne accueillie est exonérée des cotisations patronales dans les mêmes conditions que pour l'emploi d'une aide à domicile.

La personne accueillante pourra bénéficier du régime fiscal des salariés lorsque le contrat prévoira distinctement une indemnité représentative des frais d'entretien de la personne hébergée, une rémunération pour tenir compte des services rendus et, enfin, un loyer.

Par ailleurs, trois autres garanties sont prévues :

D'abord, la personne accueillante ne pourra pas bénéficier des dispositions entre vifs ou testamentaires faites en sa faveur, et cela afin d'éviter les captations d'héritages.

Ensuite, les deux parties seront tenues de s'assurer pour les dommages qu'elles pourraient occasionner.

Enfin, les personnes accueillies seront assimilées, y compris dans le cadre du parc social immobilier, à des locataires pour bénéficier de l'aide personnelle au logement ou de l'allocation de logement social.

J'ajoute que, afin d'éviter dans l'avenir tout abus, des sanctions pénales sont prévues après une mise en demeure en cas de non-respect des dispositions du projet qui vous est soumis.

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée, notamment sous l'impulsion de son rapporteur, vous soumettra un certain nombre d'amendements au texte initial déjà amendé par le Sénat. Je tiens à remercier cette commission, et tout particulièrement son rapporteur, pour l'importance du travail accompli.

S'agissant des propositions de M. Boulard, qui rejoignent les préoccupations de la plupart des membres de la commission et des parlementaires que le Gouvernement a eu l'occasion d'entretenir de ce projet, il convient de distinguer, d'une part, celles qui ont trait à des aspects essentiels du projet de loi et, d'autre part, celles qui concourent à préciser et à polir le texte.

Lors de la discussion des articles, j'aurai l'occasion d'exprimer sur chacun des amendements la position du Gouvernement.

Mais je voudrais, sur deux aspects essentiels, dire mon sentiment et la position du Gouvernement. Il s'agit de la volonté de distinguer l'accueil des personnes âgées de l'accueil des personnes handicapées adultes et de l'aide à apporter à la famille naturelle.

En ce qui concerne le premier point, en accord avec M. Gillibert, secrétaire d'Etat chargé des handicapés et des accidentés de la vie, je souscris à votre démarche qui vise à prendre en compte la spécificité, d'une part, de la personne âgée et, d'autre part, du handicapé adulte et à organiser en conséquence le présent projet de loi en trois titres, le premier étant relatif aux personnes âgées, le deuxième traitant du problème des handicapés adultes et le troisième regroupant les dispositions communes.

Pour ce qui est du second point, l'aide à apporter à la famille naturelle, je tiens à souligner la différence de nature qui doit exister entre l'accueil par des particuliers à leur domicile à titre onéreux de personnes âgées ou handicapées adultes et l'hébergement par la famille naturelle d'un parent âgé.

Monsieur le rapporteur, j'ai été très sensible aux arguments que vous avez développés tout à l'heure. Certes, on aurait dû commencer par la famille naturelle. Mais, compte tenu d'un certain nombre d'abus sérieux que nous avons dû constater au mois d'août de l'année dernière, j'ai pensé qu'il était plus urgent de donner un cadre juridique aux placements sau-

vages, sans oublier qu'il faut encourager la famille naturelle à garder ses vieux parents. Il s'agit même là d'un devoir, d'une question de respect des enfants à l'égard de leurs ascendants.

La différence de nature entre l'accueil par les enfants et l'hébergement à titre onéreux par une autre famille oblige à présenter deux textes différents et donc à disjoindre aujourd'hui le problème de la famille naturelle de ceux de la présente loi tend à résoudre. Vous pouvez regretter que nous ayons commencé par ce texte-là mais, de la même façon que je l'ai fait devant le Sénat, je m'engage aujourd'hui devant l'Assemblée à étudier un projet concernant la famille naturelle.

Il paraît tout à fait contraire à nos traditions que des enfants accueillant à leur domicile leurs parents âgés soient soumis à un contrôle et à un suivi social d'une autorité administrative, tout comme il n'est pas souhaitable que le législateur fixe un mode de rémunération entre des parents et leurs enfants.

Il y a, je le répète, une différence de nature entre l'accueil par des enfants de leurs parents âgés et l'hébergement à titre onéreux de personnes âgées par une autre famille que la leur, différence de nature qu'il serait dangereux sur le plan moral de ne pas respecter.

En disant cela, je n'ignore pas, les ayant vécues dans ma propre famille, la charge, la difficulté que représentent l'accueil dans sa famille d'un parent âgé. J'en mesure parfaitement les contraintes.

Je me suis engagé devant le Sénat, comme je vous le rappelais à l'instant, et je renouvelle devant l'Assemblée nationale mon engagement, à étudier avec mes collègues du Gouvernement des dispositions permettant de faciliter l'exercice de la solidarité familiale.

Des dispositions sociales et fiscales doivent atténuer la charge que peut représenter l'accueil d'un parent âgé. Certaines dispositions existent déjà. Ce qui me paraît essentiel, c'est qu'une personne qui abandonne son emploi pour s'occuper de ces parents âgés ne perde pas ses droits sociaux.

En conclusion, monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les députés, je vous remercie de respecter l'esprit du projet qui vous est soumis et qui fait l'objet d'un large consensus. Je suis persuadé que vous voudrez bien l'adopter. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste et sur plusieurs bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie française et de l'Union du centre.*)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à Georges Colombier.

M. Georges Colombier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'accueil en famille est un phénomène qui n'est ni récent ni réservé à nos aînés. Depuis longtemps déjà, des situations d'enfants en difficulté ont pu évoluer et certains adultes handicapés ou présentant des troubles ont trouvé une famille d'accueil, un milieu de vie tolérant et adapté à leurs possibilités relationnelles et affectives.

De spontané qu'il était au départ, le placement familial s'est peu à peu structuré, organisé. S'il ne remplace pas l'institution, il offre un réseau de solutions possibles pour faire face aux besoins des enfants et des personnes handicapées.

Dans ce cadre, nous examinons aujourd'hui le projet de loi adopté par le Sénat relatif à l'accueil par des particuliers à leur domicile, à titre onéreux, de personnes âgées ou handicapées adultes.

Avant d'aller plus loin, je souhaite, en introduction, faire quelques remarques sur trois points particuliers.

Tout d'abord, il me paraît indispensable de restituer le projet de loi dans son contexte général.

Grâce aux progrès de notre société et, au premier plan, aux efforts de la recherche médicale, la durée moyenne de vie a progressé. Si autrefois les aînés restaient avec leurs enfants, il n'en est plus ainsi. L'accueil est devenu peu à peu une nécessité et, à cette exigence, une réponse classique pouvait être donnée : l'hébergement en maison de retraite ou en foyer-logement, notamment, pour celles et ceux qui ne voulaient ou ne pouvaient rester chez eux.

On a cherché ensuite, par le développement de nombreux services à domicile - soins infirmiers, portage de repas, lavage de linge, aide ménagère - à maintenir les personnes âgées chez elles afin de ne pas briser leur équilibre et d'éviter

de les couper de leur base. Mais, avec la banalisation de l'accès au grand âge, l'apparition de handicaps est malheureusement encore inéluctable.

La dépendance et le besoin d'assistance qui en découlent sont des corollaires quasi insurmontables. Face à ce problème, la solution, mal vécue bien souvent, est éclip­sée par la recherche de structures intermédiaires, à taille familiale et conviviale, alliant la dimension du « chez soi » à la sécurité tant sur le plan affectif que sur le plan médical.

Ainsi est né et se développe l'accueil familial à domicile, nouvelle formule permettant de recréer le noyau familial. Cette alternative compense les insuffisances du système institutionnel et donne en même temps une réponse aux aspirations de certaines personnes âgées.

J'en viens à ma seconde remarque. Evoquée ici comme une solution souhaitable, conviviale, humaine et complémentaire, décrite ailleurs comme un objet de scandale et de suspicion, cette forme d'accueil a interpellé les acteurs sociaux et les responsables de plusieurs départements - dont l'Isère - qui ont ressenti la nécessité de l'organiser et de la structurer. Né de la rencontre de deux besoins à satisfaire, l'accueil familial s'est, en effet, parfois développé de façon peu claire et peu satisfaisante. Des expériences plus ou moins heureuses, car dépourvues de cohérence, n'ont fait que renforcer les critiques portées contre ce phénomène nouveau. Il est vrai que cette activité, proche de celle d'un professionnel, ne s'appuyait en fait sur aucune législation précise et ne retenait l'attention de personne.

En ma qualité de vice-président du conseil général de l'Isère, chargé de la santé et de la solidarité, je peux en témoigner. Dès 1983-1984, nos coordonnateurs de l'action gérontologique ont été interpellés par les familles d'accueil. Nous avons saisi le dossier à bras-le-corps et nous avons travaillé à mettre en place une structure. De très bons résultats, issus de quatre ans de travail, montrent que la démarche volontaire est la bonne. Mais j'y reviendrai.

Enfin, troisième remarque à laquelle je tiens beaucoup et que je veux exprimer, je me félicite des conditions dans lesquelles a été élaboré ce projet de loi.

D'une part, j'ai apprécié l'intérêt avec lequel monsieur le ministre, vous avez souhaité connaître l'expérience menée en Isère. Vous m'avez reçu et nous avons pu évoquer à plusieurs reprises le contenu du texte. Cet exemple montre combien, au-delà des clivages politiques, il est possible, en toute honnêteté, de travailler ensemble et d'aboutir à de bons résultats. Voilà le genre d'attitude que les Français attendent de leurs élus. Nous ne devons pas les décevoir sur ce point. Trop d'occasions s'offrent à nous de nous diviser et de nous quereller, alors qu'au fond peu de chose parfois nous sépare.

La preuve en est, d'autre part, que ce projet est bien peu différent du précédent, élaboré par le Gouvernement de Jacques Chirac. L'esprit est identique. Cela tend à prouver qu'au-delà de nos choix politiques des constantes apparaissent.

Avant d'en venir à l'examen des dispositions qui nous sont soumises, je crois utile, mes chers collègues, de vous exposer les grands axes de l'expérience iséroise, qui s'est déroulée sous l'égide de l'A.D.A.F.P.A., l'Association départementale pour l'accueil familial des personnes âgées.

Tout d'abord, un petit historique.

Comme je l'indiquais à l'instant, c'est à partir de 1983 que la coordination de l'action gérontologique a commencé à travailler sur ce dossier, à la demande de familles d'accueil. A partir de ces premiers éléments, un groupe de travail a été mis sur pied. Composé d'élus et de professionnels chargés de réfléchir sur les aspects positifs et négatifs de l'accueil familial, il a d'abord mûri différentes hypothèses. En juin 1986, le conseil général de l'Isère lui donne mission de mettre en place une association à vocation départementale pour définir et mettre en œuvre l'accueil familial. C'est donc avec l'appui et la participation du conseil général de l'Isère que, le 20 octobre 1986, est créée l'A.D.A.F.P.A.

Quelle est la mission de cette association ? Elle coordonne, pour le département de l'Isère, l'ensemble des actions, des initiatives et des expériences en matière d'accueil familial des personnes âgées. Le conseil général, de qui elle reçoit sa mission spécifique, la reconnaît comme seul organisme habilité à délivrer des agréments aux familles d'accueil et à assurer l'accompagnement permanent de celles-ci.

L'organisation de cet accueil familial obéit à une série d'impératifs qui permettent de satisfaire les règles de fonctionnement de l'A.D.A.F.P.A.

L'association a pour objectif de définir et de mettre en œuvre l'accueil familial en prenant en compte le bien-être et le respect des accueillis aussi bien que la reconnaissance du service rendu par les accueillants.

Parallèlement, l'association favorise une réflexion critique et constructive sur l'ensemble des aspects humains, juridiques et financiers de ce mode d'accueil. Elle s'efforce ainsi de proposer des règles de conduite en la matière.

Les membres adhérents, personnes physiques ou morales, se répartissent en trois collèges : celui des familles d'accueil ; celui des personnes âgées accueillies et de leurs familles ; celui des élus, des professionnels et des institutionnels. Le conseil d'administration et le bureau reflètent cette composition. Enfin, toute personne qui se sent concernée peut adhérer à l'association. Nous avons souhaité favoriser de la sorte une large concertation.

Le point essentiel du mécanisme est la convention qui lie l'A.D.A.F.P.A. au département de l'Isère. Sa mission est scellée dans les termes de cette convention passée avec le président du conseil général.

D'un côté, l'association assure au département la sélection des familles adhérentes aptes à fournir aux personnes accueillies un environnement de qualité ; la collaboration de ses membres avec les services départementaux de la coordination gérontologique pour l'organisation et le suivi des placements familiaux ; leur participation à la mise en œuvre de la politique gérontologique de l'Isère.

De l'autre, le département délivre aux familles de l'A.D.A.F.P.A. l'habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale ; il participe à son fonctionnement en lui procurant des moyens en personnel et en matériels ; il prend en charge ses frais de fonctionnement et, bien sûr, il est représenté au conseil d'administration.

Cette convention, renouvelée chaque année, est la pièce maîtresse sur laquelle se fondent, d'une part, la convention spécifique qui lie l'A.D.A.F.P.A. à chaque famille agréée ; d'autre part, les contrats personnalisés d'accueil familial liant la famille d'accueil à chaque personne accueillie.

La convention A.D.A.F.P.A.- famille agréée prévoit que les candidatures sont mises à l'étude pendant trois mois, au cours desquels le permanent social, dans un souci de recherche de cohérence entre les vraies motivations, la réalité actuelle et les projets futurs de la famille, aide à enraciner le projet, afin de pouvoir présenter le dossier à la commission d'agrément. Si cette dernière délivre l'agrément, la famille d'accueil s'engage à en respecter les modalités ainsi que les clauses de la convention. Elle est alors rattachée à l'A.D.A.F.P.A. et en devient membre. Afin de mieux coordonner l'accueil, le service d'accompagnement, structure permanente, est chargé d'effectuer les enquêtes sociales nécessaires, d'accompagner le suivi, de veiller au respect des responsabilités de la famille envers la personne accueillie. Enfin, la formation des familles est assurée par les permanents de l'association.

La convention famille d'accueil - personne accueillie est un contrat de gré à gré. Il est personnalisé et scelle des relations de confiance et de service. Ce contrat, qui précise un certain nombre d'éléments - date d'entrée, durée du séjour, prix de pension, obligations réciproques - est adressé, une fois signé, à l'A.D.A.F.P.A., pour être visé par le président.

Dans ce cadre juridique, l'association s'est dotée progressivement de moyens d'action dont le principal est le service A.D.A.F.P.A. Cette structure permanente de travail, mise en place en novembre 1987, emploie un personnel salarié qui est mandaté pour remplir trois missions : effectuer les enquêtes sociales préalables à l'obtention de l'agrément ; assurer le suivi de l'accueil ; veiller à la formation des familles. Le fonctionnement du service est financé par l'association, dans le cadre de son budget.

Les commissions de réflexion et d'étude, qu'elles soient permanentes ou temporaires, viennent nourrir la démarche de l'association et jouent, notamment en matière d'information, un rôle notable. Dans le cadre de la réflexion menée constamment depuis 1983, il a été souhaité, en particulier, que se mette en place un réseau des familles agréées, afin d'établir des liens souples et surtout opérationnels entre les familles d'accueil et les établissements ou services d'un secteur donné. Malgré l'ampleur de l'effort entrepris et la

volonté farouche que le département met à le soutenir, il est certain que des améliorations peuvent être apportées au dispositif, et le sont d'ailleurs chaque jour. C'est pourquoi les propositions des uns et des autres méritent d'être écoutées et, souvent, entendues.

C'est à la lumière de cette expérience, mes chers collègues, que j'ai examiné le projet de loi qui nous vient du Sénat. Lors des travaux en commission, nous avons étudié les modifications apportées par nos collègues sénateurs et, à notre tour, nous en avons adopté un certain nombre, qu'elles concernent la forme ou le fond. C'est autour de deux axes que s'est orientée notre réflexion.

Le premier a consisté à donner une forme plus équilibrée aux dispositions du projet de loi.

Il nous est apparu que, dans la succession des articles, il n'était pas fait une différence assez franche entre l'accueil des personnes âgées, l'accueil des personnes handicapées adultes et les dispositions communes à ces deux catégories. C'est pourquoi les amendements adoptés visent à donner au texte une ossature reposant sur trois titres.

Titre I^{er} : de l'accueil des personnes âgées ;

Titre II : de l'accueil des personnes handicapées adultes ;

Titre III : dispositions communes.

De la sorte, sont clairement individualisées les dispositions spécifiques applicables à chaque catégorie de personnes accueillies, car, à des situations différentes, il faut apporter des réponses modulées.

C'est dans le même esprit de cohérence qu'a été introduit l'article 7 bis, qui vise à clarifier enfin les règles régissant l'accueil des personnes adultes handicapées. J'en rappelle les termes :

« La personne qui, à titre onéreux, accueille habituellement, de manière temporaire ou permanente, à temps complet ou partiel, à son domicile, des personnes handicapées adultes qui n'appartiennent pas à sa famille jusqu'au quatrième degré en ligne directe ni ne relèvent des dispositions de l'article 46 de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, est agréée à cet effet par le président du conseil général.

« Les dispositions de l'article 1^{er} s'appliquent à ce type d'accueil, sans préjudice des dispositions prises en application de l'article 166 du code de la famille et de l'aide sociale. »

Il est clair, en effet, que l'hébergement des handicapés lourds ne doit pas rester à la charge des seuls départements.

Le deuxième axe de notre réflexion a consisté à rechercher des éléments de fond propres à renforcer le caractère opératoire des dispositions du projet de loi.

En matière d'accueil familial, nous devons nous entourer de garanties et faire preuve de prudence. Cette idée anime une grande partie de nos amendements qui portent sur quatre points essentiels.

Premièrement, il convient de préciser le nombre des personnes qui peuvent être accueillies par une même famille d'accueil. Le Sénat a cru bon de limiter ce nombre à deux et, par dérogation, à trois. Un tel système dérogatoire ne nous a pas paru souhaitable. Aussi lui avons-nous substitué un dispositif donnant au président du conseil général la faculté de porter à trois le nombre des personnes accueillies. Dans la logique de la décentralisation, il est bon que ce pouvoir d'appréciation revienne à l'exécutif départemental.

Deuxièmement, au niveau de la convention établie par le conseil général, nous devons nous entourer des garde-fous nécessaires. D'une part, en incitant le département à faire appel à une association - comme c'est le cas en Isère - nous renforçons l'indispensable collaboration qui doit exister avec les associations des familles d'accueil. D'autre part, un contrat type doit être établi, notamment pour les personnes handicapées, et comporter la mention des éléments indispensables au déroulement de l'accueil dans les meilleures conditions.

Troisièmement, l'accueil familial doit être ouvert à tous. C'est pourquoi il nous a paru bon d'aller dans le sens de la proposition du Sénat en étendant les dispositions prévues aux familles accueillant des bénéficiaires de l'aide sociale.

Quatrièmement, enfin, l'agrément doit être entouré des meilleures précautions. L'établissement d'un contrat est une garantie fondamentale. A défaut, l'agrément peut être retiré. Cette faculté doit également être laissée au président du conseil général lorsque le contrat méconnaît les prescriptions

des contrats types. Le contrat ainsi enregistré et l'agrément accordé doivent comporter diverses précisions de nature à renforcer la sécurité et surtout la clarté des rapports entre famille d'accueil et personne accueillie.

M. le président. Je vous prie de conclure, mon cher collègue.

M. Georges Colombier. Monsieur le ministre, mes chers collègues, en vous présentant notre expérience iséroise et en vous livrant ces quelques réflexions sur les points essentiels du projet de loi, j'ai voulu attirer votre attention sur l'importance de la convivialité dans notre société. Trop souvent, on a tendance à ne pas la mettre en valeur car elle exige des sacrifices. Et pourtant, dans le cas présent, si des familles d'accueil reçoivent chez elles des personnes âgées, c'est qu'au-delà de la gêne des premiers temps s'instaure une complicité, une philosophie de vie qui équilibre et sécurise nos anciens.

Là se trouve la clef du succès de ces mesures qu'il nous est proposé d'approuver. Bien sûr, ce n'est pas la panacée et beaucoup reste à faire, surtout pour le long séjour. Mais ce projet est un bon projet et mon groupe, l'U.D.F., le votera avec enthousiasme. (*Applaudissements sur les bancs des groupes Union pour la démocratie française, du Rassemblement pour la République de l'Union du centre et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Monique Papon.

Mme Monique Papon. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, c'est une évidence de dire que le degré d'évolution d'une société se mesure à l'effort qu'elle consent en faveur des plus faibles et à la générosité avec laquelle elle leur dispense les attentions nécessaires à leur intégration physique, sociale mais aussi affective.

Je n'ai pas à vous rappeler, monsieur le ministre, qu'à la fin de l'année 1986, M. Adrien Zeller, secrétaire d'Etat chargé de la sécurité sociale, vous avait confié la mission de présider une commission nationale chargée spécialement d'étudier les problèmes des personnes âgées dépendantes.

Cette commission a rendu un rapport aussi détaillé que soucieux de cerner les réalités humaines qui se cachent derrière les statistiques. Ce document a mis en lumière l'importance de la population âgée ou dépendante ainsi que la nécessité de trouver d'urgence une solution à des problèmes spécifiques en complétant le dispositif progressivement mis en place depuis le Ve Plan.

L'équilibre à trouver est complexe, puisqu'il doit concilier le besoin de soins médicaux sophistiqués que peut requérir l'état des personnes âgées ou handicapées et le maintien d'une vie aussi normale que possible, avec le minimum de soutien indispensable pour accomplir les actes de la vie quotidienne.

L'hébergement en établissement permet de satisfaire plus aisément la première exigence tandis que le maintien à domicile répond à la seconde. Ces deux solutions trouvent cependant leurs limites, résidant pour la première dans l'accroissement de la population âgée ou handicapée qui ne peut trouver de place en établissement, et pour la seconde dans l'inévitable survenance d'une dépendance telle qu'elle rend impossible le maintien à domicile.

C'est dans ce contexte, monsieur le ministre, que s'inscrit votre projet de loi, qui reprend d'ailleurs, pour l'essentiel, un texte déposé au début de l'année 1988 par MM. Philippe Séguin et Adrien Zeller, à partir des conclusions de votre propre rapport.

La nécessité de créer un régime juridique souple d'accueil des personnes dépendantes résulte d'un triple constat : l'accroissement inéluctable d'une population de personnes âgées ou dépendantes qui développent des besoins spécifiques, l'insuffisance des structures existantes et les limites de la politique de maintien à domicile.

Face à l'accroissement massif d'une population dépendante, et au risque relatif de marginalisation sociale, les structures d'hébergement existantes révèlent leur insuffisance.

Une insuffisance quantitative, d'abord, criante pour les personnes handicapées, les places dans les établissements pour adultes faisant cruellement défaut, mais manifeste également pour les personnes âgées admises en service de médecine, qui ne parviennent pas à trouver de place dans les services de long séjour, alors même que ce placement est justifié.

A cette insuffisance quantitative s'ajoute une inadaptation qualitative. Des personnes âgées sont orientées de manière inadéquate dans des structures de soins et d'hébergement en fonction, non pas de leur degré de dépendance, mais du type d'hébergement, sanitaire ou social, qui conditionne la tarification et la prise en charge des soins médicaux et de ceux liés à la dépendance.

Ainsi que vous le releviez dans votre rapport, monsieur le ministre, le secteur social et médico-social ne dispose pas des moyens suffisants pour assurer son rôle de prise en charge de tous les soins liés à la dépendance. Les établissements relevant du secteur médico-social - maisons de retraite, domiciles collectifs, appartements thérapeutiques, résidences pour personnes âgées - se voient limiter ou refuser les moyens d'accueillir des personnes âgées dépendantes et même de conserver les personnes devenues dépendantes dans l'établissement.

La précarité du fonctionnement et le défaut de prise en charge du prix de séjour pour les résidents expliquent, de la même manière, le manque de développement et de création de structures d'hébergement temporaire qui permettraient, pendant une certaine période difficile à domicile, de prendre en charge des personnes âgées dépendantes et d'éviter ainsi une hospitalisation non justifiée.

M. Zeller, ayant pris conscience de l'importance grandissante de la population dépendante et de l'insuffisance d'une alternative entre un hébergement en établissement et un maintien à domicile, dont le caractère financièrement plus avantageux avait de surcroît cessé d'être évident, vous avait demandé, monsieur le ministre, d'étudier les solutions qui pouvaient être apportées aux problèmes des personnes âgées dépendantes.

Au vu des conclusions du rapport, il avait proposé en comité interministériel, le 18 février 1988, dix mesures en faveur des personnes âgées.

Au nombre de ces mesures figurait un projet de loi relatif à l'accueil des personnes âgées ou adultes handicapées dans les familles, texte déposé au Sénat en avril 1988.

Les impératifs de l'ordre du jour et de l'organisation de l'élection présidentielle n'ont pas permis que ce texte vienne en discussion, mais votre projet, monsieur le ministre, reprend pour l'essentiel celui de M. Zeller.

Il répond à une nécessité, et nous ne pouvons que nous réjouir qu'il soit l'occasion de dégager un consensus sur l'aide que la société se doit de fournir aux personnes âgées et aux accidentés de la vie, mais il suppose une vigilance constante de la part de chaque intervenant pour éviter tout risque de dérapage. Il révèle, par ailleurs, certaines insuffisances qui devraient être comblées.

Si ce texte ne constitue pas, à cet égard, une panacée, et j'y reviendrai, il n'en est pas moins un premier pas dans la définition d'un cadre de l'accueil familial ; il donne un statut à l'accueillant et des garanties à la personne accueillie.

Par ailleurs, l'encouragement de l'accueil familial répond à un besoin humain qui ne doit pas être négligé.

Il est le mieux à même de garantir le maintien de la personne dépendante dans un environnement proche de celui qu'elle doit quitter lorsque son état rend impossible le maintien à domicile. Il est d'ailleurs à souhaiter que les personnes âgées ou handicapées puissent trouver une famille d'accueil dans leur voisinage immédiat, ce qui éviterait la rupture des liens affectifs et l'isolement qui constituent souvent le traumatisme majeur lors du placement en institution et ouvrent la porte au repli sur soi, à la régression psychologique et à l'affaiblissement intellectuel.

L'accueil familial constitue par ailleurs une réponse au problème des personnes trop dépendantes pour pouvoir être maintenues à domicile et dont l'hébergement en institution ne se justifierait pas. Il permettra notamment aux personnes handicapées qui passent la journée dans des C.A.T. ou des foyers occupationnels de trouver une famille pour les prendre en charge pendant la soirée et la nuit.

L'accueil familial assurera également le maintien de la cohésion sociale par le rapprochement entre générations, entre population active et population inactive et entre les aidants et les aidés.

Il pourrait servir de base à une remise en cause de notre droit social qui a trop tendance à écarter du bénéfice de ses prestations les personnes qui bénéficient de la solidarité familiale.

Mais si ce texte constitue un progrès incontestable dans l'intégration à nos préoccupations quotidiennes de l'existence des personnes dépendantes et des besoins qui sont les leurs, sa mise en œuvre requiert une attention soutenue afin d'éviter tout risque de dérapage.

L'utilisation de son pouvoir d'agrément par le président du conseil général lui donnera un rôle décisif dans l'application du texte et une responsabilité particulièrement importante. Il sera conduit à s'assurer que les conditions d'accueil garantiront la protection de la santé, la sécurité et le bien-être physique et moral des personnes hébergées, mais son rôle ne s'arrêtera pas là. Il devra également exercer un contrôle administratif des familles d'accueil et un suivi social des personnes hébergées.

C'est pourquoi, monsieur le ministre, je tiens à attirer votre attention sur le fait que les charges de gestion et de surveillance que les départements devront supporter du fait de ce rôle d'agrément et de contrôle seront sans commune mesure avec les charges actuelles du contrôle des établissements accueillant des personnes âgées ou des personnes handicapées.

Alors qu'un agent peut très facilement contrôler mille deux cents personnes placées et réparties par exemple dans vingt établissements de soixante lits, il semble difficile de confier à un agent plus de cent personnes placées chez des particuliers, et encore faudrait-il pour cela un grand nombre de familles accueillant trois hôtes.

Même si, à terme, la surcharge financière pourrait être équilibrée par les économies réalisées par rapport à la prise en charge d'un placement, plus coûteux, en établissement, qui incombe également au département dans le cadre de l'aide sociale, le projet aurait dû prévoir une compensation.

L'absence de cette compensation ne risque-t-elle pas de faire reculer bon nombre de départements devant la mise en place du service de surveillance nécessaire et de les conduire à ne délivrer que des agréments de pure forme, n'offrant pas toutes les garanties souhaitables aux personnes placées ?

Par ailleurs, la commission des affaires culturelles a adopté un amendement de son rapporteur, prévoyant que le président du conseil général devra organiser la formation de personnes agréées pour l'accueil des personnes dépendantes. Une telle formation paraît en effet indispensable pour assurer le minimum de formation technique et psychologique requis pour le contact avec les personnes accueillies.

Au-delà de cette formation de base, qui pourrait être relayée par des associations de familles accueillantes, il serait souhaitable d'établir un véritable code de bonne conduite qui définirait une déontologie de l'accueil et préciserait des choses qui vont sans dire, mais qui vont encore mieux en le disant.

Les risques d'abus, même s'ils sont en partie limités quant à leur aspect patrimonial par les dispositions du présent projet, existent et ne doivent pas être négligés. Il conviendra donc que sa mise en œuvre s'opère dans des conditions particulièrement vigilantes.

Je voudrais également appeler votre attention sur le principe de la continuité du service d'accueil. Passée la période d'essai, il est important que la responsabilité de cette continuité soit clairement définie par contrat avec, bien sûr, la souplesse requise des conditions particulières relatives à chaque situation, notamment pour ce qui est des possibilités de la famille naturelle d'accueillir la personne âgée ou handicapée en cas d'indisponibilité de la personne agréée.

En ce qui concerne l'accueil dans la famille naturelle, je vous ai entendu, monsieur le ministre, mais nous aurions souhaité que cette famille naturelle puisse bénéficier des dispositions de la présente loi. D'autant qu'il faudrait bien assurer un statut à ceux et celles - je dis celles parce que ce sont surtout des femmes qui remplissent ce rôle - qui renoncent à l'exercice d'une activité professionnelle, parfois même au mariage, afin d'assurer à leur parent âgé ou à leur parent handicapé, l'assistance nécessaire et qui se retrouvent, après des années de dévouement, totalement démunis de ressources, privés de couverture sociale et sans aucun droit à la retraite.

Tout cela ne pourrait que constituer un encouragement supplémentaire à l'exercice d'une solidarité familiale qui, pour être dictée par les liens du sang, n'en implique pas moins des trésors de dévouement et d'abnégation de la part des proches de la personne accueillie.

Alors ne décourageons pas la solidarité là où elle s'exerce encore - et plus souvent qu'on ne l'imagine - et dont notre expérience d'élus locaux nous fait connaître d'admirables exemples. Prenons en compte la solidarité de voisinage qui, dès avant les programmes d'action prioritaire de maintien à domicile, a permis à de nombreuses personnes âgées de finir leurs jours paisiblement dans leur environnement habituel. Attachons-nous à aider, à relayer, quand c'est nécessaire, ces formes d'entraide, qu'elles soient de voisinage ou de type familial, qui sont le gage de la cohésion de notre tissu social.

Dans cette optique, votre projet de loi, monsieur le ministre, constitue un pas dans la bonne direction. Mais ce n'est qu'un premier pas qui devra être suivi de nombreux autres afin qu'en famille, dans le quartier, le village ou la ville, les personnes âgées ou handicapées puissent être reconnues comme des personnes à part entière et que ceux qui leur apportent une aide ne les privent ni ne se privent des prestations que la solidarité nationale peut et doit leur apporter.

Cela étant, si l'accueil familial constitue une solution qui doit être encouragée et facilitée, compte tenu de son aspect humain et convivial, le présent texte ne doit pas constituer un prétexte pour diminuer l'effort consenti en faveur des établissements et du maintien à domicile.

Sous ces quelques réserves, le groupe de l'U.D.C. que j'ai l'honneur de représenter votera ce texte. *(Applaudissements sur les bancs des groupes de l'Union du centre, Union pour la démocratie française et du Rassemblement pour la République.)*

M. le président. La parole est à M. Didier Chouat.

M. Didier Chouat. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, en quelques décennies, le rapport collectif et individuel que nous entretenons avec la vieillesse, l'image que nous nous faisons du troisième âge, se sont profondément modifiés.

Chacun sait que la société française vieillit, comme celle des autres pays industrialisés, et dans le même temps les relations sociales se transforment.

Le phénomène n'est pas seulement quantitatif, même si dans dix ans notre pays comptera près de quatre millions de personnes de plus de soixante-quinze ans et un peu plus d'un million âgées de quatre-vingt-cinq ans et plus.

Au-delà des conséquences économiques du poids grandissant du budget social dans l'économie nationale, il faut prendre conscience des aspects qualitatifs de ce phénomène pour les personnes âgées elles-mêmes et pour le reste de la société.

Est-ce que l'évolution d'une société, son degré de civilisation - Mme Papon le disait avant moi - ne se mesurent pas aussi à la place et à la qualité de la vie offerte à ses anciens ?

Ne voyez pas dans mes propos une quelconque nostalgie à l'égard d'un temps passé, d'une période où les personnes âgées étaient sans doute mieux intégrées à la cellule familiale.

N'idéalisons d'ailleurs pas le passé ; souvenons-nous qu'il y a peu de temps encore, dans notre pays, des milliers de personnes âgées finissaient tristement leur vie dans des établissements peu confortables, dans des vastes chambres communes, ces hospices que Joseph Franceschi, l'un de vos prédécesseurs, monsieur le ministre, avait qualifiés de « mouirois » et qu'il s'était employé à transformer et à humaniser.

Ce qui est vrai, c'est que, il y a encore peu de temps, les solidarités familiales ou de voisinage, notamment dans le monde rural, jouaient à plein. Sous un même toit cohabitaient souvent trois générations, parfois quatre. Quant aux adultes handicapés, ils étaient pris en charge totalement par les familles, d'abord par les parents, puis par les frères et sœurs. Le salarié agricole célibataire était assuré de demeurer jusqu'à sa mort dans la même maison : celle de ses employeurs.

En une génération, au cours des vingt ou trente dernières années, l'évolution des comportements, y compris dans l'agriculture, a fait voler tout cela en éclats. L'urbanisation, l'individualisation des modes de vie ont progressivement réduit la famille à un modèle type composé de deux adultes - quand ils sont deux - et de quelques enfants, jeunes. Le monde rural lui-même n'a pas échappé à cette transformation qui s'est marquée notamment par la « décohabitation » des générations, la recherche d'établissements pour les parents très

âgés ou les adultes handicapés vieillissants, le licenciement des salariés agricoles célibataires âgés de plus de cinquante ans, victimes de l'évolution technologique de l'agriculture.

Cette catégorie de chômeurs pose d'ailleurs des problèmes très spécifiques. Dans mon département, les Côtes-du-Nord, une étude récente montre qu'ils sont nombreux à bénéficier du revenu minimum d'insertion et qu'il faut chercher pour eux des solutions en matière d'hébergement. L'accueil familial proposé par le projet de loi peut d'ailleurs aider à trouver une réponse, même si cette catégorie ne répond pas exactement à l'objet de ce texte.

Il ressort de toutes ces observations générales que, dans le domaine de l'accueil des personnes âgées, rien n'est jamais définitivement arrêté dans la mesure où les besoins évoluent et se transforment.

Les demandes exprimées par les personnes âgées elles-mêmes sont diverses ; c'est bien normal et c'est la raison pour laquelle les réponses proposées par la collectivité doivent être diversifiées.

C'est tout l'intérêt du texte qui est soumis à notre examen, puisqu'il accroît les possibilités du choix de l'hébergement. En fixant un cadre législatif aux modalités d'accueil familial des personnes âgées et handicapés adultes, il régularise une pratique exercée jusqu'à présent à la limite de la légalité. On comble ainsi, cela a été dit, un vide juridique.

Dans le même temps, on adapte ce droit à la décentralisation de l'action sociale en confiant des responsabilités importantes au président du conseil général et à ses services.

Ce texte contient d'autres dispositions positives qu'il faut souligner. Il permet au président du conseil général de déterminer les conditions objectives permettant de délivrer l'agrément aux familles d'accueil et d'éviter ainsi des abus qu'on avait pu constater ici ou là. Il offre des garanties aux deux contractants, l'accueillant et l'accueilli, sur la base d'un document écrit ; et surtout, il prévoit d'organiser un suivi des familles d'accueil et de mettre en place une formation. C'est un aspect essentiel car il faut tout faire pour éviter le risque majeur que présente ce mode d'hébergement, je veux parler de l'isolement de la famille d'accueil face aux problèmes spécifiques de la vie quotidienne aux côtés d'une personne âgée ou handicapée, voire de plusieurs.

Lorsque les conseils généraux mettront en œuvre les nouvelles modalités de ce texte de loi, il y aura lieu de s'inspirer dans ce domaine de ce que réalisent les structures associatives de familles d'accueil qui existent déjà dans certains départements.

L'accueil d'une, de deux, voire de trois personnes âgées sous un même toit n'est pas une chose simple. C'est pourquoi on aurait tort d'apparenter ce type d'hébergement au mode de garde à domicile de jeunes enfants par des assistantes maternelles. La difficulté majeure que va rencontrer la famille d'accueil, que rencontrent déjà les établissements, c'est celle de la perte progressive ou brutale d'autonomie liée au vieillissement. Actuellement, 20 p. 100 seulement des personnes de plus de quatre-vingt-cinq ans sont encore totalement autonomes.

C'est un problème que vous connaissez bien, monsieur le ministre, et qui a fait l'objet d'un rapport publié il y a un an sous votre responsabilité.

Comment les choses vont-elles évoluer pour la famille d'accueil ? Elle recevra à son domicile une personne valide, âgée de soixante-quinze ou quatre-vingts ans, le plus souvent sans famille. Sera-t-elle prête à la garder pendant cinq ou dix ans, voire davantage, même si cette personne accueillie est victime de phénomènes de dépendance physique ou mentale ? Ne risque-t-on pas, dans ce cas, de voir l'accueillant, malgré toute sa bonne volonté, tenter de rompre le contrat qui le liait à la personne accueillie, qui exige une charge de travail plus importante, et chercher un nouveau locataire moins dépendant ? Que pourra répondre alors le président du conseil général à qui ce problème sera présenté si, dans son département - et c'est le cas dans la plupart - les structures d'hébergement collectif spécialisé, notamment pour les longs séjours, mais c'est vrai aussi pour les maisons de retraite, sont saturés ?

C'est pourquoi la mise en œuvre de ce texte de loi va exiger de développer des mesures d'accompagnement au moins dans les domaines suivants.

D'abord, il faut renforcer les moyens permettant le fonctionnement des services de maintien à domicile, je veux parler spécialement de l'aide ménagère et des soins infirmiers. Comme vous le savez, cela se traduira par des dépenses supplémentaires à la charge notamment des organismes de sécurité sociale. Peut-on faire autrement ?

Il faudra aussi, je l'ai déjà indiqué, assurer un suivi et une formation afin d'aider les familles d'accueil à se confronter aux problèmes de vieillissement, à la dépendance et à la préparation à la mort, comme cela se fait pour les personnels des établissements d'hébergement.

Il faut enfin favoriser l'hébergement temporaire. Cela répond à un besoin de plus en plus fortement ressenti et d'abord par les familles qui hébergent de manière permanente leurs propres parents âgés et dépendants.

L'hébergement temporaire peut permettre à ces familles de ménager des périodes de pause tout à fait indispensables. Ce besoin sera également ressenti par les familles d'accueil qui hébergeront une personne âgée dans le cadre de l'application du projet de loi que nous examinons.

J'ajoute que des personnes âgées elles-mêmes, vivant seules et de manière autonome, à leur domicile, peuvent souhaiter, souhaitent un hébergement temporaire dans un établissement pour certaines périodes de l'année ou dans des circonstances bien précises, une période de convalescence après une hospitalisation par exemple.

Je n'insiste pas sur un autre aspect important du projet de loi, celui de l'extension de ce mode d'hébergement en direction des handicapés adultes. M. Boulard, notre rapporteur, a expliqué les raisons pour lesquelles nous souhaitons que ce texte de loi établisse bien la distinction dans l'accueil familial entre les personnes âgées et les handicapés.

Outre le fait que ni les uns ni les autres ne souhaitent voir leurs problèmes confondus, j'ajoute que l'accueil des handicapés soulève des problèmes très spécifiques selon la nature du handicap.

On ne peut pas réglementer de la même façon l'accueil familial de handicapés physiques et celui de handicapés mentaux, sachant que pour ces derniers des expériences intéressantes sont entreprises depuis quelques années à l'initiative d'hôpitaux psychiatriques ou d'établissements spécialisés.

Comme vous le savez, ces placements, car il s'agit de placements, font l'objet d'un accompagnement social et médical très poussé. La crainte que nous ayons lorsque nous avons commencé à examiner le projet de loi, c'est que les familles de jeunes adultes handicapés mentaux, inquiets pour le placement de leurs enfants au-delà de vingt ans, ne trouvant pas de place ni en C.A.T. ni en foyer occupationnel, s'imaginent que le Gouvernement et le Parlement allaient leur proposer la solution du placement familial, alors qu'eux-mêmes souhaitent le maintien ou le placement dans une structure à caractère éducatif et professionnel.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste appuie fortement les amendements adoptés en commission qui visent à établir des titres et des articles distincts en ce qui concerne l'accueil des personnes âgées et des handicapés adultes.

L'examen de ce texte conduit également à évoquer d'autres problèmes concernant les personnes âgées.

Le projet de loi amendé par le Sénat fait bénéficier les personnes âgées accueillies des aides sociales au logement. Il s'agit là d'un élément positif très important.

Du même coup est posée une nouvelle fois au regard du droit aux allocations logement le problème de la différence entre les modes d'hébergement. Après adoption de ce texte, seul l'établissement de long séjour n'ouvrira pas droit à l'allocation logement. Cette différence est déjà véritablement ressentie comme une injustice inacceptable. La crainte de perdre le bénéfice de l'allocation logement peut constituer un frein au passage de l'accueil familial à un établissement de long séjour même si la situation sanitaire de la personne âgée l'exige. Pourtant, vous le savez, les frais de pension sont notablement plus élevés dans un établissement de long séjour que dans une maison de retraite et, *a fortiori*, dans une famille d'accueil.

Je connais les réponses officielles à cette question souvent posée par des parlementaires de toutes régions et de toutes tendances. On évoque le statut hospitalier des services de long séjour, différent du statut social des établissements d'hébergement comme les maisons de retraite.

Je sais aussi que, dans le cadre de la mission récente confiée à l'I.G.A.S., le Gouvernement envisage de décloisonner les services du secteur sanitaire et du secteur social qui prennent en charge les personnes âgées.

J'ajoute que le rapport de M. Bloch-Lainé, remis à la fin du mois d'avril au Gouvernement, préconise une mise à plat de l'ensemble du dispositif d'aide au logement dans le pays.

Nous espérons tous que ces réflexions et ces travaux interministériels aboutiront rapidement à régler le problème de l'attribution de l'allocation logement aux personnes âgées hébergées en service de long séjour.

C'est sur cet espoir que je termine en soulignant après vous, monsieur le ministre, que ce texte, même si son ambition est limitée à un mode d'accueil particulier, même s'il ne peut résoudre à lui seul la totalité des problèmes posés par le vieillissement, constitue une avancée non négligeable et une innovation sociale intéressante offrant la possibilité de conduire des expérimentations, dont les conseils généraux auront à tirer les leçons.

Pour toutes ces raisons, monsieur le ministre, le groupe socialiste se prononcera fermement en faveur du texte que vous nous proposez. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Yves Chamard.

M. Jean-Yves Chamard. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, quelques chiffres pour commencer : 230 000 personnes âgées de plus de quatre-vingt-cinq ans en 1955, le double et même un peu plus, soit 700 000, trente ans plus tard en 1985, et 1,3 million probablement en 2015.

Tous les trente ans, le nombre de personnes âgées de plus de quatre-vingt-cinq ans double. Tous les trois ans, l'espérance de vie augmente d'un an, actuellement - soit un tiers d'année par an. Le jour où l'on atteindra une année par an, nous serons comme Dieu, celui qui est là-haut, éternels - l'autre peut-être aussi, je n'en sais rien. (*Sourires.*)

M. Roger Chouat. Quelle perspective pour les quadragénaires !

M. Jean-Yves Chamard. N'est-ce pas ? J'en parlerai tout à l'heure !

Cela pose en tout cas des problèmes considérables.

Les jeunes, à la sortie des I.M.E., se bousculent et ne trouvent pas tous des places en C.A.T., en foyers occupationnels, voire en M.A.S. Nous en avons déjà largement parlé lors de l'examen de la loi portant diverses mesures d'ordre social cet hiver.

Comme souvent, la réalité a précédé la loi. L'accueil familial existe aussi bien pour les personnes âgées que pour les jeunes, non pas dans l'illégalité mais dans l'illégalité, et il fallait faire quelque chose.

Avant de procéder à un examen détaillé de votre projet de loi, monsieur le ministre, je tiens à le remettre un peu en perspective et je parlerai d'abord des personnes âgées.

Je m'exprime au nom du groupe R.P.R. mais aussi plus particulièrement au nom de l'une de mes collègues, Martine Daugeilh, député des Alpes-Maritimes, qui est très concernée par ces problèmes, parce que le nombre de personnes âgées est élevé dans son département, et à titre personnel. L'examen de ce texte était prévu pour hier mais il a dû être repoussé à cause du projet de loi relatif à la sécurité routière. Elle n'a pas pu être là et m'a demandé de m'exprimer également en son nom, ce que je fais bien volontiers.

Le problème fondamental, et je crois que nous serons tous d'accord, c'est une solidarité entre les générations. J'ai lu quelque part, et je suis complètement d'accord avec cette expression, qu'il faut inventer un nouveau contrat social entre les générations. Pas de retraite couperet, et je reviens à ce que disait l'un de mes collègues tout à l'heure.

Quand, dans cet hémicycle, on a moins de cinquante ans, on est jeune - c'est ce que j'ai lu dans les journaux ces dernières semaines. Quand je reçois dans ma permanence une personne âgée de quarante-six ou quarante-huit ans qui est au chômage depuis un ou deux ans, elle m'explique qu'elle est trop vieille pour retrouver quelque chose ; à moins que le travail d'un député ne soit singulièrement plus facile qu'un travail ordinaire, ce que je ne crois pas pour le vivre tous les jours ; pour un ministre, c'est encore plus évident ; on n'est pas vieux à cinquante ans, à soixante ans, ou, plus précisé-

ment, cela dépend des uns et des autres. Il y en a qui, à plus de soixante-dix ans, ont encore fière allure. Donc, pas de retraite couperet.

Deuxième élément, l'utilité sociale des retraités. C'est terrible de se sentir en pleine santé mais inutile. Nous devons tout faire - nous avons fait déjà beaucoup les uns et les autres mais nous devons aller de l'avant dans ce domaine - afin qu'être retraité ne signifie pas être retiré de toute activité et ne plus servir à rien, soit, au mieux, avoir une retraite suffisante pour aller faire des voyages ou, au pire, se retrouver devant sa télévision.

Troisième élément, la lutte contre la solitude. La législation actuelle et ce projet de loi, monsieur le ministre, poussent d'une certaine manière à l'isolement puisque les conditions sont plus favorables pour ceux qui sont ailleurs que dans leur famille naturelle.

Beaucoup a été fait depuis près de quinze ans, pour lutter contre l'isolement. Beaucoup reste à faire, pour les personnes âgées dépendantes. Un excellent rapport publié il y a un an et demi à peu près sous votre signature, monsieur le ministre, contenait trente propositions. Une partie d'entre elles ont été reprises lors d'un comité interministériel au mois de février 1988.

Notre grand regret, au groupe R.P.R., et pour tous, j'en suis convaincu, et pour vous aussi sans doute, monsieur le ministre, c'est que ce texte ait un caractère partiel. Il comble un vide juridique mais il y a urgence à aller plus loin.

Quelques idées de base sont, je crois, unanimement approuvées.

Le maintien à domicile est prioritaire, ainsi que tout ce qui va avec. A défaut de rester chez soi, il faut un seul nouveau domicile pour éviter ce périple vers la mort qui consiste à passer de sa famille à un foyer de personnes âgées, puis à une maison de retraite, puis dans une section de cure, etc. Nos concitoyens, même les plus dépendants, ont droit à la chaleur humaine qui éclaire leurs derniers jours. Il nous faut donc, au plus vite, décloisonner le sanitaire et le social. Est-il normal que, pour un long séjour hospitalier, la sécurité sociale donne environ 150 francs par jour, pour une section de cure dans une maison de retraite, 100 francs, et pour un hôpital psychiatrique, 850 francs en moyenne alors que la même personne âgée peut être dans l'une ou dans l'autre de ces structures ? Il faut prendre en compte l'état de santé de la personne et non le lieu où elle est accueillie.

Certes, ce serait un bouleversement, et la rue de Rivoli, de tout temps, quel que soit le ministre en fonction, dès qu'on parle de bouleversement financier, regarde avec attention. Mais je vais vous faire une suggestion, monsieur le ministre.

Etudions une vraie remise à plat. Pourquoi ne pas s'inspirer de ce qui a été fait dans la loi de décentralisation ? Lorsqu'on a décentralisé l'aide sociale, il y a eu un véritable bouleversement des financements. On a examiné ce qui se passait avant et ce qui arriverait après. Chaque payeur gagne sur certains points et perd sur d'autres. On ajoute, on soustrait et on a un solde, qui serait d'ailleurs différent d'un département à l'autre. Par le biais de la dotation générale de décentralisation, si un département y gagnait, on lui en reprendrait et, s'il y perdait, on lui en donnerait. Les bouleversements peuvent donc se faire à financement constant, le total restant le même, et on équilibrerait simplement par le biais de la D.G.D. Voilà une solution qui devrait rassurer votre collègue de la rue de Rivoli. Je vous demande, ensemble, d'y réfléchir.

Ensuite, on parle toujours de dépenser plus. C'est vrai qu'il faut souvent dépenser plus mais on peut parfois dépenser moins et je vais encore vous faire deux suggestions.

Est-il vraiment normal que la partie hébergement en hôpital psychiatrique d'une personne âgée soit entièrement à la charge de la collectivité, alors que tout autre hébergement doit être payé ? Cela permettrait à la sécurité sociale de faire une certaine économie et cela éviterait des enrichissements sans cause que nous connaissons tous. Je préside un hôpital psychiatrique et je peux vous affirmer que les livrets de caisse d'épargne ou les livrets bleus, monsieur le ministre, n'y suffisent pas.

Deuxièmement, l'allocation compensatrice. Le législateur, en 1976, a pensé aux adultes handicapés mais on a de fait touché l'ensemble des personnes, y compris les personnes âgées. Aujourd'hui, 80 p. 100 environ des dépenses d'allocation compensatrice leur sont destinées. Si cela permet l'embauche et le salariat d'une tierce personne, très bien mais,

dans bien des cas, telle n'est pas la réalité. C'est le conjoint qui aide. J'ai même vu dans mon département deux personnes dont la tierce personne était le conjoint : le mari était la tierce personne de la femme et la femme la tierce personne du mari.

Pourquoi ne pas aller un peu plus loin que ce que vous avez proposé, monsieur le ministre, en prévoyant que la Cotorep pourra choisir soit une prestation financière soit une prestation en nature ? Dans certains cas, elle devrait pouvoir dire : oui madame, oui monsieur, vous avez besoin d'une tierce personne ; nous vous en proposons une qui sera rémunérée.

Ceux qui n'en ont pas réellement besoin, qui souhaitent simplement arrondir leurs fins de mois, répondront peut-être que cela ne les intéresse pas. On aurait alors rendu à cette prestation sa véritable vocation et les sommes ainsi dégagées serviraient là où elles sont nécessaires et utiles.

Quant aux adultes handicapés, j'ai un petit regret. Je sais que tout ministre représente la totalité du gouvernement. Néanmoins, ce texte concerne à égalité votre secteur ministériel et celui de votre collègue M. Gillibert. Je sais bien que les ministres sont occupés, les députés aussi, d'ailleurs. Ce n'est pas si simple de passer du jeudi au vendredi, je l'ai dit tout à l'heure. Ce sera une loi importante pour les adultes handicapés. Je suis même convaincu que, dans un premier temps, les placements familiaux seront plus nombreux pour les adultes handicapés, à temps partiel, que pour les personnes âgées. Je regrette donc au passage que M. Gillibert n'ait pas cru pouvoir différer les obligations qui étaient les siennes - il y a tout de même quinze jours que nous connaissons la date - pour être présent parmi nous. Mais je suis convaincu que vous le représenterez très bien.

La loi de 1975 a été la loi fondamentale. Il reste néanmoins beaucoup à faire.

Le premier point sur lequel je tiens à insister, c'est le soutien de vie sociale des adultes handicapés. Un adulte handicapé, surtout un jeune adulte, a besoin d'être au moins une partie de sa journée ou de sa semaine en contact avec d'autres jeunes adultes dans la même situation que lui. Il faut donc imaginer des structures souples, pas trop institutionnelles. Il ne faut pas se gargariser des 1700 places en C.A.T. Dans mon département, comme un peu partout, on a refusé bien des demandes, même celles qui ne supposaient aucune création d'emploi, mais, évidemment, il y a aussi l'allocation.

J'en viens à votre texte, monsieur le ministre. Plus précisément, je dirai que c'est un projet Braun-Chirac-Séguin-Zeller-Rocard-Braun. Pourquoi êtes-vous aux deux bouts de la chaîne ? Parce que votre proposition 16 a précédé la loi Chirac-Séguin-Zeller que vous avez reprise en la modifiant quelque peu. Le seul énoncé de tous ces noms démontre que c'est un texte de consensus. Au sein de la commission, le consensus a été également très fort en faveur de l'esprit de votre projet mais nous étions d'accord aussi pour en modifier très profondément la rédaction.

En réalité, il y a deux lois dans ce texte : l'une qui concerne les personnes âgées et l'autre les adultes handicapés. Il y a également des conséquences communes. J'avais proposé les deux titres, le rapporteur également, mais de manière un peu différente. C'est très bien et je crois que nous sommes d'accord, mais il faut le dire. Comme je le fais toujours pour les textes importants, j'ai réuni les associations représentatives de personnes âgées, les associations représentatives d'adultes handicapés. Les personnes âgées m'ont dit : on n'est pas forcément handicapé sous prétexte qu'on a soixante-cinq, soixante-dix ou quatre-vingt-cinq ans. Et les adultes handicapés disaient : attention, nos besoins ne sont pas du tout les mêmes.

Les personnes âgées, c'est sûr, ont parfois besoin à un moment de leur existence d'un foyer de substitution. Mais je voudrais insister non seulement sur la formule par années complètes dont on a beaucoup parlé, mais aussi sur l'hébergement temporaire évoqué par plusieurs collègues.

L'hébergement temporaire peut exister en institution, certes ; mais il est très difficile à organiser, car on arrive à des prix de journée considérables, le lit n'étant occupé que quelques jours par semaine ou quelques mois par an. Le processus que nous sommes en train de mettre en place constitue également une très bonne formule. Prenez une famille agréée pour deux personnes âgées. Pourquoi un président de conseil général ne l'autoriserait-il pas à accueillir une

troisième personne en hébergement temporaire ? Une telle formule favorise la personne qui rentre de l'hôpital et a besoin de rester un mois dans une structure. La famille naturelle qui accueille son père, son grand-père ou sa grand-mère, dépendants, pourrait ainsi - permettez-moi l'expression - « souffler » trois mois l'été, ou un week-end de temps en temps. et on peut imaginer ce c'est toujours chez la même famille qu'irait la personne âgée, qui en accueillerait deux en permanence et une troisième de temps en temps.

Cela fait des années que l'on parle et que l'on se gargarise même quelquefois de l'accueil temporaire. Je pense pourtant que c'est sans doute là l'une des meilleures formules parce qu'elle est réaliste.

Pour les handicapés, les choses sont différentes. Il s'agit rarement d'un accueil trois cent soixante-cinq jours par an, vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Fréquemment, en revanche, de jeunes adultes qui sont en C.A.T. ou en foyer occupationnel dans la journée et dont la famille naturelle soit est trop éloignée de cet établissement, soit ne peut pas les prendre pour diverses raisons, seront accueillis le soir et le week-end. Et je prends le pari, monsieur le ministre, que c'est la formule dont l'extension sera la plus rapide au cours des prochaines années.

Il y a tout de même quelques précautions à prendre et d'abord vis-à-vis des accueillants. C'est bien sûr pour une motivation financière que ceux-ci décident de demander l'agrément, et on a suggéré en commission des précautions à prendre en matière de captation d'héritage, pas seulement envers la personne agréée, mais également envers sa famille tout entière.

L'autre côté, tellement plus fondamental, qui l'est en tout cas au moins autant, c'est le caractère indispensable de la chaleur humaine de la famille qui va accueillir. Cela suppose, certes, un agrément préalable. Cela suppose aussi et surtout une large information, et l'expérience qui a été menée en Isère montre combien il est important que la famille qui va accueillir sache avant ce qui va l'attendre. Cela suppose une formation. Cela suppose également un suivi : telle famille peut, au départ, être tout à fait capable et puis, à un moment donné, cesser de l'être. Cela ne marche plus et il faut alors pouvoir ne pas renouveiler l'agrément.

Il y a tout de même un point dur, monsieur le ministre. Nous voterons le texte mais c'est le seul point sur lequel on ne peut vraiment pas transiger et vous ne le pouvez pas non plus puisque c'était l'objet du point 18 de votre rapport. Il ne faut pas qu'il y ait de différence de traitement entre la famille naturelle et les autres familles. Cela ne serait pas concevable, ni même convenable. Vous seul êtes capable de faire quelque chose à cause de l'article 40 de la Constitution. Faudra-t-il procéder à des échanges standards des papies ou des mamies ? Je te donne le mien et je prends le tien. Cela serait absurde, bien entendu.

J'avais présenté un amendement, et notre rapporteur un autre, qui était finalement mieux rédigé. On s'y est tous ralliés, et il a été voté à l'unanimité en commission. Je vous demande donc vivement, monsieur le ministre, d'y être favorable. Je sais qu'il a une conséquence financière, mais vous ne pouvez pas être contre puisqu'il faisait l'objet du point 18 de votre rapport.

Il faudrait profiter de la loi de finances de 1990 pour traiter deux problèmes connexes.

M. le président. Veuillez conclure monsieur Chamard.

M. Jean-Yves Chamard. Je termine, monsieur le président.

Est-il normal, monsieur le ministre, que lorsqu'une personne âgée réside dans sa famille naturelle, elle ne puisse pas être exonérée de la redevance de télévision sous prétexte que la famille en serait elle-même exonérée parce qu'il n'y a qu'un seul poste ? Quand on sait que le prix d'un séjour d'un ou deux jours en établissement correspond à une année de redevance, il y a lieu de s'interroger. Et je n'aborde là que l'aspect financier du problème, je ne parle pas de son aspect humain.

Autre exemple. Vous avez emprunté pour construire une pièce ou deux supplémentaires dans votre logement pour accueillir votre père ou votre mère et il vous faut rembourser. Si vous les louiez à un voisin, celui-ci aurait droit à une allocation-logement. Votre père ou votre mère, aujourd'hui, n'y ont pas droit. Ce n'est pas convenable.

Ces questions ne peuvent pas être réglées aujourd'hui, mais je souhaite qu'en concertation avec la Rue de Rivoli, vous mettiez tout en œuvre pour aboutir à une solution.

Dernière observation...

M. le président. Est-ce votre conclusion, monsieur Chamard ?

M. Jean-Yves Chamard. Oui, monsieur le président.

Le projet de loi ne traitait pas des placements thérapeutiques. Un amendement adopté ce matin règle le problème. Je souhaite, monsieur le ministre, que vous puissiez lui donner un avis favorable. L'Assemblée l'adopterait de toute manière, mais ce serait mieux si vous en étiez d'accord.

Ce texte ne traite pas non plus - et je vous demande d'y réfléchir - le problème des unités de petites dimensions, qui accueillent de quatre à quinze personnes, tels que les « cantous » ou les M.A.R.P.A., les maisons d'accueil rurales pour personnes âgées. La législation actuelle est totalement inadaptée. Il est important, et nous devons y veiller, que dans ces lieux de vie les personnes âgées puissent continuer à exercer les activités courantes : préparer la cuisine, s'occuper un peu du ménage, etc. C'est une excellente formule. La Fondation de France s'y intéresse d'ailleurs de très près.

Monsieur le ministre, tout en regrettant de ne pouvoir aller plus vite - car nous voulons aller vite et vous aussi, j'en suis sûr - nous voterons le projet de loi que vous soumettez.

Nous nous félicitons du travail qui a été réalisé au sein de la commission. La plupart des amendements, pour ne pas dire la quasi-totalité, ont été adoptés à l'unanimité et nous sommes sûrs, monsieur le ministre, que vous ferez preuve d'ouverture en vous ralliant vous aussi aux propositions de la commission. (*Applaudissements sur les bancs des groupes du Rassemblement pour la République, Union pour la démocratie et de l'Union du centre.*)

M. le président. La parole est à M. Gilbert Millet, pour quinze minutes.

M. Gilbert Millet. Monsieur le ministre, votre texte réglementant l'accueil dans les familles des personnes âgées et des handicapés ne nous satisfait pas.

Il s'agit d'un problème majeur à la fin de ce siècle, car l'handicap physique et psychique ou celui relevant de l'usure des années pèse lourdement aujourd'hui, malgré les immenses progrès de la médecine et les avancées sociales liées aux luttes des travailleurs et de la population qui en ont traversé le cours. En réalité, ces questions constituent un terrain des inégalités devant l'handicap et la vieillesse qui sont bien le reflet de cette société inégalitaire en crise où précarité, bas salaires, chômage, détresse physique morale et matérielle se répandent massivement, véritable gangrène liée aux appétits de l'argent en mal de profit.

Ces inégalités se posent trop souvent en termes d'exclusion pour ces personnes dont le vécu est marqué de ruptures successives, ruptures avec l'activité professionnelle d'abord, parfois avec le milieu familial, ayant souvent la solitude pour décor tandis qu'elles sont en butte aux dégradations de santé, légères ou sérieuses, de l'âge ou du handicap.

Leur situation est rendue plus difficile encore par l'insuffisance du niveau des pensions et des retraites qui obscurcit leur avenir, mettant en cause leur sécurité matérielle, et limite les choix de leur lieu de vie. S'attaquer aux inégalités, c'est d'abord relever ce niveau. C'est ensuite créer les conditions de sécurité physique et morale qui supposent le maintien de liens forts avec la vie sociale, véritable ancrage de la personnalité et de son épanouissement et qui doit constituer l'accompagnement de toute une existence.

Le maintien à domicile est bien sur une priorité, car il permet d'éviter cette rupture, parfois dramatique, avec le passé, qui consiste à partir dans des conditions inconnues, mais cette priorité exige que tous les moyens lui soient apportés, dans des équipes pluridisciplinaires au sein desquelles les aides ménagères jouent un rôle déterminant et sans compter chichement le nombre d'heures accordées à chacun, faute de quoi le maintien à domicile peut devenir, lui aussi, facteur d'exclusion ou de solitude.

C'est quand ce dernier n'est plus possible, pour des raisons de santé ou du fait du souhait de la personne, que se pose la question des autres formes d'accueil. L'on sait combien le déchirement avec le lieu de sa vie peut être dangereux pour l'équilibre de chacun. C'est dire que cet accueil, diversifié en fonction des choix de la personne, de sa situation physique

ou morale, doit respecter la dignité de celui qui doit partir, lui offrir des garanties matérielles et morales indispensables avec, au cœur de cet impératif que je viens d'évoquer, des liens vivants avec la société, véritable clef de vie.

On est, bien sûr, très loin du compte. Je n'évoquerai que pour mémoire ces scandaleux hospices d'un autre âge qui persistent néanmoins. Mais j'ai aussi en tête ces établissements modernes où, faute de moyens en personnel et malgré le dévouement admirable de celui-ci, la personne se retrouve trop souvent abandonnée à elle-même dans une nouvelle forme d'exclusion.

Pourtant, les besoins sont là. Je pense à ces handicapés qui ont dépassé vingt ans et qui se retrouvent dans un brouillard d'avenir, faute de structures pour les accueillir. Je pense à ces personnes âgées devenues chaque année plus nombreuses en raison des progrès de la longévité. Elles seront près de quatre millions dans dix ans.

Extraordinaire progrès social que pourtant certains déplorent, qui n'ont à la bouche que des termes de rentabilité et de coûts. Rappelons-nous les campagnes idéologiques pour justifier l'abandon médical des personnes âgées, version moderne de la stratégie du cocotier.

Faire reculer les inégalités devant le handicap et la vieillesse, c'est s'attaquer à bras-le-corps à ces problèmes d'accueil : le droit à une vie personnelle de qualité pour chacun par-delà les méfaits des atteintes du temps ou de la maladie.

C'est à cette lumière qu'il convient de lire votre projet, monsieur le ministre, réponse très partielle - on l'a dit - à ce vaste problème. C'est une pauvre réponse et, en même temps, une réponse qui comporte bien des périls et un contenu social et moral difficilement acceptable.

Bien des périls, car par son caractère imprécis et relativement lapidaire, il n'assure pas les garanties que je viens d'évoquer. Ses dispositions demeurent beaucoup trop sommaires pour que l'accueil familial soit le mode d'hébergement protecteur et épanouissant dont ont besoin certaines personnes âgées et adultes handicapés.

Que l'on en juge : aucune disposition ne mentionne la nécessité pour les personnes chargées de l'accueil de disposer d'une formation et d'une expérience adaptée.

Et pourtant, la garde de certaines personnes âgées dépendantes, de certaines personnes handicapées exige des connaissances réelles, une pratique sûre, sans laquelle leur sécurité et leur équilibre peuvent être mis en cause. Faute de cette formation, de l'expérience nécessaire, des années d'efforts et de progrès peuvent être annulées dans le cas d'un handicap mental.

L'agrément n'est accordé que sur la base de conditions d'accueil des plus floues, lacune particulièrement grave. On ne peut se contenter de trop courtes dispositions concernant le contrôle administratif des personnes agréées et le suivi social et médico-social des personnes hébergées. Davantage d'articles devraient donc être consacrés à ce qui constitue une garantie principale de la qualité de l'accueil dans le respect de la dignité des personnes hébergées.

On peut encore évoquer la très grande incertitude qui règne dans le projet sur les obligations réciproques des signataires du contrat prévu à l'article 4, qui autorise tous les dérapages.

Que le projet de loi renvoie à ce sujet aux stipulations de contrats types établis par les conseils généraux ne peut suffire à rassurer ceux qui se demandent ce que deviendront les personnes âgées ou handicapées hébergées durant les périodes de vacances ou en cas de maladie de la personne chargée de l'accueil.

Il n'est nulle part précisé dans ce texte ce qu'il advient des personnes hébergées en cas de rupture de contrat ou de retrait d'agrément.

En outre, s'il semble difficile d'inclure le personnel accueillant dans le cadre du code du travail, malaisément applicable dans ce cas, pour autant ne pourrait-on inscrire dans ce texte de loi des dispositions garantissant son statut ?

On pourrait ainsi multiplier les exemples d'imprécision du projet de loi. Mais il y a plus grave encore, me semble-t-il.

Qu'advient-il dans ce huis-clos familial où se retrouveront livrés à eux-mêmes - dans un face-à-face quotidien -, la famille accueillante et la ou les personnes en situation de dépendance ?

A coup sûr, parfois des échanges riches et profonds pour tout le monde - ce serait à désespérer s'il n'était pas ainsi. Mais parfois aussi, vous le savez bien, dans ces heurts répétés des choses de la vie qui compliquent bien souvent la vie familiale elle-même, des incompréhensions, des incomptabilités, des affrontements de caractère, et peut-être des rancunes, voire des haines.

Qu'advient-il dans cette cohabitation obligée, perdurée par les rapports d'argent ? Et quelle garantie pour les uns et pour les autres un projet de loi peut-il apporter sur des questions personnelles aussi délicates ? Le contrat privé ne peut, et vous le savez bien, y apporter par avance de réponse. C'est un pari, mais peut-on bâtir des structures d'accueil des personnes âgées ou handicapées sur un pari ?

De plus, et c'est l'élément le plus contestable de votre projet, dans ce contexte de crise que j'évoquais à l'instant, marqué par la précarité, bien des familles trouveront dans cette solution les moyens de vivre qui leur font défaut : un nouveau « petit boulot », en quelque sorte. La détresse économique et sociale trouverait-elle remède dans le « marché » - quel vilain terme - du handicap ou de la vieillesse ?

Et songez-y, que peut-il sortir de la coexistence de ces deux handicaps, du handicap social des gens laissés pour compte qui reçoivent et du handicap physique ou de l'âge de ceux qui sont reçus ? En vérité, pour les uns et pour les autres, c'est la voie probable de l'échec, avec ses dégâts et plus de précarisation encore *in fine* pour les uns et pour les autres.

Non, cette démarche-là tourne le dos, quant au fond, à la dignité des personnes. Elle est - je l'ai dit au début de mon propos - moralement et socialement inacceptable.

En fait, monsieur le ministre, voilà un pauvre projet, parce qu'il entend faire l'économie des efforts nécessaires pour entourer ces personnes âgées et ces handicapés des conditions d'accueil de qualité et de dignité. En ouvrant le marché de l'offre et de la demande d'hébergement, il s'inscrit dans la politique de désengagement de l'Etat. C'est une démarche d'austérité et de précarité.

Il n'y a d'ailleurs pas lieu de s'en étonner puisque ce projet est en tous points identique à celui élaboré par le gouvernement Chirac du temps de la cohabitation. C'est la même démarche que recouvre la politique de désengagement de l'Etat en matière de protection sociale.

Organiser le marché de l'hébergement, susciter l'initiative privée, c'est en effet le moyen de décharger l'Etat de ses obligations. C'est le moyen de lui éviter d'avoir à financer les institutions existantes et surtout celles qu'il faudrait développer pour faire face aux besoins grandissants.

Alors, que faut-il faire ?

Premièrement, impulser une formation en gérontologie ou dans les matières concernant les handicaps de tous les intervenants, et ce dans toutes les structures, depuis les structures légères disséminées au plus près des besoins jusqu'aux unités plus lourdes comportant majoritairement des soins médicaux.

Deuxièmement, renforcer les moyens en personnel dans le cadre de la diversité des responsabilités dans cette action de vie ; il en manque partout aujourd'hui. C'est bien là une démarche prioritaire.

Troisièmement, développer des structures d'accueil de niveau différent suivant les besoins, mais en premier lieu de petites unités de proximité faites de quelques lits sectorisés dans les quartiers ou les villages, où le handicapé ou la personne âgée trouvera un écho à son vécu et une vie sociale qu'elle réhabitera de son passé et de sa personnalité.

Tout est à faire en ce domaine et, même s'il s'agit de structures légères, la question des moyens à mettre en œuvre est importante et urgente sous peine de les cantonner dans des microstructures-vitrines expérimentales.

Dans le même ordre d'idées, des structures d'hébergement temporaires ont fait la preuve de leur nécessité pour accueillir, après la maladie ou lors de conditions sociales ou circonstancielles particulières, des personnes destinées à rentrer chez elles. Il reste un essor important à donner aux structures publiques d'hébergement collectif telles que les maisons de retraite, les foyers-logements, les foyers d'accueil pour handicapés adultes. Toutes ces structures devront être peu coûteuses pour les gens, respectueuses de leur dignité, bien insérées dans le tissu social urbain.

Quant à ceux dont l'état nécessite des soins lourds et importants, ils doivent trouver, au sein de ces équipements, des moyens de prise en charge afin de ne plus être les éternels vagoûonds de l'âge ou de la maladie. Et quand ce n'est pas possible, que l'on puisse recourir à l'hospitalisation, mais là aussi avec des moyens humains de prise en charge pour retenir et réanimer le souffle de la vie. Là aussi, technique de santé et vie sociale s'entrecroisent et s'épaulent dans une démarche de vie.

Vous le voyez, dans tous ces domaines la clef de ces réponses de santé et de vie sociale réside dans le personnel qui les met en œuvre. C'est dire à nouveau l'importance de leur formation et de leur nombre.

Monsieur le ministre, dans un autre contexte et avec un autre contenu, le placement familial n'est certainement pas une solution à rejeter comme une des alternatives de l'accueil. Mais tel qu'il est prévu - je parle du contexte et du contenu - nous exprimons à son égard les plus extrêmes réserves, même si nous approuvons et ferons adopter en séance des amendements qui en amélioreront le contenu, notamment en tentant d'y apporter plus de garanties pour les uns et les autres. (*Applaudissements sur les bancs du groupe communiste.*)

M. le président. La parole est à M. Guy Lordinot, pour cinq minutes.

M. Guy Lordinot. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, M. le rapporteur indique dans son rapport : « Face au développement de nouvelles formes d'accueil, le Gouvernement propose un projet de loi présenté, non comme une solution alternative mais comme la nécessaire remise en ordre de formules qui se sont développées sans règles et parfois non sans abus ».

C'est donc un projet sans ambition particulière qui nous est soumis. Mais, en régularisant des situations, il entrainera un confort psychologique, et donc une sécurité plus grande, pour les personnes accueillies et pour les familles d'accueil. C'est donc qu'il contient en lui-même une certaine ambition et qu'il peut se développer de manière plus importante que prévue si, comme cela est proposé, le conseil général et ses services jouent le jeu, c'est-à-dire si le contrôle et l'instruction préalable sont effectués de façon convenable et si les familles d'accueil jouent le jeu. Mais il faut aussi que le système de solidarité culturelle qui existe dans les campagnes, notamment dans les départements d'outre-mer, fonctionne normalement et permette que les personnes accueillies le soient dans des conditions parfaitement décentes, semblables à celles qu'elles ont connues dans leur jeunesse et pendant leur vie active.

Ce système, s'il instaure confort psychologique et sécurité, permettra à de nombreuses personnes âgées qui se sentent aujourd'hui exclues de retrouver le goût de vivre. Car si l'on allonge la durée de la vie, on n'en améliore pas forcément le confort. De ce point de vue, le projet de loi peut répondre à une demande qui existe et qui est forte. Il s'inscrit dans la lutte générale contre l'exclusion à laquelle le Gouvernement s'est attaqué et les personnes exclues vous seront reconnaissantes, monsieur le ministre, de l'avoir proposé.

Les populations d'outre-mer, quant à elles, vous seront reconnaissantes d'avoir fait en sorte que la loi s'applique directement à l'ensemble des personnes concernées sans retard ni décrets d'application particuliers. Cela, après le

revenu minimum d'insertion, est suffisamment nouveau pour que je salue au passage cette nouvelle pratique du Gouvernement.

Je ne dirai pas grand-chose du projet lui-même. Les orateurs qui m'ont précédé ont dit tout ce qu'il convenait d'en dire, tout le bien qu'ils en pensaient, et j'ai cru comprendre qu'il serait adopté sinon à l'unanimité, du moins à une très large majorité. Je souhaite toutefois poser quelques questions concernant l'accueil.

Peut-on concevoir, monsieur le ministre, que les associations intermédiaires jouent le rôle de structure d'accueil ? Peut-on concevoir une sorte de contrat passé entre ces associations et le département pour que certaines personnes convenablement sélectionnées, et naturellement suivies, puissent assurer l'accueil ? Cela permettrait non seulement de répondre à un besoin, mais aussi aux associations intermédiaires de mieux s'intégrer dans la population, dans la vie, et de mieux remplir le rôle pour lequel elles ont été créées.

Quel âge doivent avoir les personnes qui accueillent ? Cela n'est pas indiqué dans le projet. Les personnes âgées valides peuvent-elles accueillir d'autres personnes âgées ? Les personnes très jeunes, dont l'avenir professionnel n'est pas encore convenablement construit, peuvent-elles accueillir des personnes âgées ? La réponse à cette question est pour nous importante.

Enfin, ma dernière question concerne l'assurance, qui est obligatoire pour les familles d'accueil comme pour les personnes accueillies : est-il possible de prévoir dans les décrets d'application de cette loi que l'assurance sera obligatoirement souscrite auprès de compagnies mutualistes ? Peut-on prévoir que ce sera une mutuelle, peut-être créée spécialement à cette effet et rattachée à d'autres qui existent, qui proposera ces contrats d'assurance ?

Voilà, monsieur le ministre, les seules questions que je vous pose.

Naturellement, avec l'ensemble des membres de mon groupe, je voterai dans l'enthousiasme ce projet, qui répond à un besoin. (*Applaudissements sur les bancs du groupe socialiste.*)

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

3

ORDRE DU JOUR

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

Suite de la discussion du projet de loi n° 620, adopté par le Sénat, relatif à l'accueil par des particuliers, à leur domicile, à titre onéreux, de personnes âgées ou handicapées adultes (rapport n° 544 de M. Jean-Claude Boulard, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales).

La séance est levée.

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

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