

SÉNAT

1^{re} SESSION ORDINAIRE DE 1963-1964

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 novembre 1963.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1964, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Marcel PELLENC,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**EXAMEN DES CREDITS
ET DES DISPOSITIONS SPECIALES**

ANNEXE N° 25

SANTE PUBLIQUE ET POPULATION

Rapporteur spécial : M. René DUBOIS.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Jean-Eric Bousch, vice-présidents ; Yvon Coudé du Foresto, Martial Brousse, Julien Brunhes, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Paul Chevallier, Bernard Chochoy, André Colin, Antoine Courrière, Marc Desaché, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, René Dubois, Max Fléchet, Pierre Garet, Michel Kistler, Roger Lachèvre, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Georges Marrane, Pierre Métayer, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Jacques Richard, Ludovic Tron.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 549 et annexes, 568 (tomes I à III et annexe 24), 581 et in-8° 101.

Sénat : 22 (session 1963-1964).

Mesdames, Messieurs,

En 1964, le budget du Ministère de la Santé publique s'élèvera à 2.094 millions de francs représentant ainsi 2 % de l'ensemble du budget de l'Etat.

Par rapport à 1963, la croissance des dépenses ordinaires a été contenue dans des limites raisonnables, 6 %. Celle des dépenses d'équipement accuse des taux de progression plus élevés — 13,5 % pour les crédits de paiement, 76 % pour les autorisations de programme — et votre Commission des Finances ne peut que s'en louer.

Le tableau ci-après donne un aperçu des grandes masses budgétaires :

	1963	1964
	(En millions de francs.)	
Dépenses ordinaires.....	1.872,9	1.983,6
Dépenses en capital (crédits de paiement).....	97,4	110,6
Total.....	1.970,3	2.094,2
Dépenses en capital (autorisations de programme).....	275,5	484,7

I. — Les dépenses ordinaires.

Les dépenses ordinaires sont en augmentation de 110,7 millions de francs, dont 70 millions de francs au titre des mesures acquises et 40,7 millions de francs au titre des mesures nouvelles.

Parmi les *mesures acquises*, les unes — la quasi-totalité du titre III : Moyens des services — ne sont pas propres au département de la Santé publique puisqu'elles sont relatives à l'extension, en année pleine des améliorations de rémunérations obtenues par l'ensemble des fonctionnaires au cours de 1963. Les autres — celles du titre IV, Interventions publiques — sont spécifiques au Ministère

puisqu'elles consistent en l'adaptation aux besoins réels qui doivent être obligatoirement couverts de crédits évaluatifs ou provisionnels. Elles sont au nombre de trois et concernent :

	Millions de francs.
— la protection de la santé publique.....	+ 9
— la prophylaxie.....	+ 12
— l'aide sociale et médicale.....	+ 41,5

soit 62,5 millions pour un total de près de 70 millions.

Les *mesures nouvelles* nécessitent un financement complémentaire de 40,7 millions de francs dont 10,2 millions au titre des dépenses de gestion et 30,5 millions au titre des subventions.

A. — LES DÉPENSES DE GESTION

Notons tout d'abord une masse non négligeable d'économies (565.000 F) effectuées principalement sur les frais de déplacement, accessoirement sur les crédits de matériel et d'entretien et saluons au passage l'effort accompli par le Ministère pour réduire le coût de son fonctionnement.

Cet effort apparaît d'ailleurs également dans le peu d'importance des mesures concernant la situation des personnels (+ 50.765 F) et celles qui sont classées sous la rubrique ajustements aux besoins (+ 385.454 F) ; les plus importantes concernent l'augmentation des frais d'examen sanctionnant les études d'infirmières et de masseurs du fait de la croissance du nombre de candidats ; le renforcement du contrôle sanitaire aux frontières dans les D. O. M. qui sont, plus que les autres, au contact des foyers d'épidémie et le regroupement des services de l'Institut national d'études démographiques.

Ces dépenses mises à part, trois principaux chefs de majorations sont à noter :

1. *Le renforcement des moyens d'action de l'administration centrale*, parallèle à l'accroissement des tâches, qui se traduit par 25 créations d'emplois partiellement compensées par 4 suppressions :

- 6 dactylographes ;
- 3 agents au bureau d'organisation et méthodes ;
- 16 agents au centre technique de l'équipement sanitaire et social.

Le département de la Santé étant un des plus gros bâtisseurs de France, on a jugé bon, à tort ou à raison, de créer un service technique chargé de la gestion des crédits d'équipement et de l'approbation des projets. Il agit en somme comme conseiller des collectivités publiques, mais aussi comme tuteur. Aussi est-il à souhaiter qu'il ne constitue pas un élément retardant les décisions de travaux.

2. *La réforme des services extérieurs*, pour laquelle il est prévu un crédit d'un million de francs. Il s'agit de regrouper, nous dit le Gouvernement, pour des raisons d'économie et de rationalisation, les services départementaux qui s'occupent de problèmes ressortissant du Ministère : direction de la Population et direction de la Santé, division ou bureau d'aide sociale des préfectures, direction des services sociaux du Ministère de l'Education nationale ; votre Commission des Finances, pour des raisons exposées plus loin, vous demandera la suppression de ce crédit.

3. *La poursuite de la mise en place de l'Ecole nationale de la Santé publique* dont le siège, à la demande du Sénat, rappelons-le, a été fixé à Rennes dans un souci de décentralisation.

L'Ecole dispense deux séries de cours : des cours d'une durée d'un an pour les médecins, les pharmaciens, les ingénieurs, les directeurs d'hôpitaux, le personnel paramédical, les professeurs de jeunes sourds et des jeunes élèves ; des cours de courte durée (de titularisation ou de perfectionnement) et des cycles d'études s'adressant à des personnels très divers. Des enseignements sont parfois organisés « à la demande » : c'est ainsi que l'O. M. S. et la F. A. O. ont suggéré des cours pour nutritionnistes, le Conseil supérieur d'hygiène des cours pour biologistes travaillant dans les zones d'accueil des rapatriés d'Algérie. Les grands thèmes d'études sont les suivants :

- Administration de la Santé publique ;
- Administration hospitalière ;
- Architecture et génie sanitaire ;
- Education sanitaire ;
- Epidémiologie ;
- Hygiène et médecine préventive ;
- Laboratoires de physique chimie ;
- Laboratoires de microbiologie ;
- Sciences et techniques sociales ;
- Statistiques ;
- Soins infirmiers.

Pour 1964, le développement de l'École nécessite la création de 30 emplois, dont 4 de professeurs et 7 d'assistants et une légère augmentation des crédits de fonctionnement.

L'École est encore trop jeune pour être jugée. Dans son principe, elle présente toutefois l'avantage de fondre dans un même moule des personnels d'origines diverses, qui seront appelés à travailler en équipe dans les établissements hospitaliers.

4. *Le développement de la recherche scientifique et technique* dans les deux établissements rattachés au Ministère :

— *L'Institut national d'hygiène* : la dotation de l'I. N. H. fixée à 25,8 millions de francs en 1963 obtient, au titre des mesures nouvelles, un supplément de 7,7 millions.

Il est envisagé de créer 9 unités de recherches nouvelles — équipes de 8 à 15 médecins, biologistes et chimistes travaillant sur un sujet déterminé dans leurs propres installations — et d'accroître les moyens mis à la disposition des chercheurs isolés. Pour ce faire, 210 emplois sont créés, dont 93 d'allocataires de recherche et 125 de techniciens et d'aides techniques de laboratoires.

L'Institut diffuse dans le corps médical une série de publications très techniques. Il serait souhaitable qu'à la fin de chaque exercice, il publie un bilan de ses travaux accessible au grand public.

Par ailleurs, le *Service central de protection contre les radiations ionisantes*, annexe de l'Institut chargé des recherches concernant l'action biologique des radiations et les moyens d'en protéger les individus, demande la création de 5 emplois, dont 2 d'ingénieurs.

— *L'Institut national d'études démographiques* : il accroîtra ses effectifs de 5 agents administratifs et de 2 chargés de mission à la fois pour assurer la poursuite des enquêtes en cours et pour aborder des thèmes nouveaux.

Citons, dans la première catégorie, les enquêtes sur la mesure du niveau intellectuel des enfants d'âge scolaire, sur la démocratisation de l'enseignement, sur les débiles profonds, sur les caractéristiques sanitaires et sociales des jeunes du contingent.

Citons, dans la seconde, l'enquête effectuée à l'occasion du V^e Plan sur les besoins et les désirs des jeunes travailleurs et des personnes âgées et des enquêtes relatives à la démographie en Afrique et en Europe.

B. — LES DÉPENSES DE SUBVENTIONS

Les subventions passeront de 1.796,5 milliards de francs en 1963 à 1.889,3 milliards en 1964. Pour un tiers seulement, l'augmentation concerne des mesures nouvelles.

Elles se classent en trois catégories : les subventions d'enseignement, les subventions d'assistance et les subventions de prévoyance.

1. — *L'enseignement.*

a) *Cette rubrique recouvre des subventions aux écoles qui forment du personnel paramédical ou social et des bourses aux élèves qui fréquentent ces écoles.*

L'effort accompli en 1964 sera considérable ainsi qu'en témoignent les chiffres suivants :

	1963	1964
	(En francs.)	
Services de la Santé :		
— subventions	147.650	547.650
— bourses	4.568.815	6.068.815
Services de la population et de l'aide sociale :		
— subventions	497.200	847.200
— bourses	1.258.520	2.858.500

C'est par une augmentation du nombre des boursiers et du taux des bourses que l'on veut activer le recrutement du nombre des infirmières, sages-femmes, masseurs, assistantes sociales, travailleuses familiales. Le but est louable, encore faudrait-il que parallèlement progressent les rémunérations qui leur sont accordées une fois leurs études achevées.

b) Nous classerons également sous cette rubrique les dépenses concernant *l'enfance inadaptée* en général que nous retrouvons aux chapitres 46-25 et 47-22.

— *Chapitre 46-25. — Dotation des établissements nationaux de bienfaisance :*

Elle passera de 9 à 10,1 millions de francs répartis entre les Instituts nationaux de jeunes sourds et de jeunes aveugles dont on augmente notablement l'encadrement professoral et dont on améliore les installations.

— Chapitre 47-22. — *Enfance inadaptée* :

Là, également, un effort très important sera fourni puisque les crédits du chapitre seront presque doublés (5,85 millions contre 2,95 millions en 1963). Il est vrai que le retard qu'il convient de rattraper est considérable. D'une enquête relevant du Haut Comité de la Population et de la Famille et qui date déjà de 1955, il ressortait qu'un million d'enfants ou d'adolescents présentaient à un titre quelconque un défaut d'adaptation sociale, familiale, médicale, psychologique ou scolaire. On voudrait actuellement porter le niveau des enfants inadaptés de 120.000 (dont 46.000 au titre de l'Education nationale) à 400.000 en procédant par étapes.

Les crédits du chapitre 47-22 serviront :

a) A renforcer les structures institutionnelles ; seront subventionnés :

— les seize associations régionales pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence, leur Union nationale et leur onze écoles d'éducateurs spécialisés dont on veut accélérer la formation ;

— les centres médico-psycho-pédagogiques destinés au dépistage et au traitement de certains troubles de l'inadaptation juvénile et infantile ;

— les organismes de caractère national ou international qui contribuent à la rééducation de l'enfance inadaptée : clubs et équipes de prévention, Union nationale des parents d'enfants inadaptés...

b) Accélérer la formation des personnels spécialisés :

— six nouvelles écoles d'éducateurs seront subventionnées (il y en avait vingt et une en 1963) et la capacité de formation des écoles existantes sera étendue ;

— le taux et le nombre des bourses d'éducateurs et de jardinières seront augmentés.

Notons enfin que pour alléger la lourde charge financière qui pèse sur les parents, il a été prévu, d'une part, un dégrèvement fiscal (art. 76 du projet de loi de finances) et, d'autre part, une allocation spéciale.

2. — *L'assistance.*

Avec 1.633 millions de crédits, le seul chapitre 46-22 « Aide sociale et aide médicale » constitue les trois quarts du budget total du Ministère de la Santé. Par rapport à l'an dernier, il est en augmentation de 62,5 millions de francs, dont 41,5 millions au titre des mesures acquises (conséquence le plus souvent de l'augmentation des prix de journée et du nombre des bénéficiaires) et 21 millions au titre de deux mesures nouvelles.

a) *L'accroissement de l'aide sociale aux infirmes, aveugles et grands infirmes* (+ 16 millions de francs), effectué en deux étapes, au 1^{er} juillet 1963 et au 1^{er} janvier 1964.

Ces mesures sont les suivantes :

1° Augmentation de l'allocation supplémentaire (celle-ci servie en priorité dans le cadre de l'aide sociale aux infirmes et grands infirmes) de 312 F à 700 F au 1^{er} juillet 1963, en grande partie par incorporation du complément hors plafond de 208 F.

2° Augmentation des taux de l'allocation d'aide sociale :

- pour les infirmes : de 600 F à 700 F au 1^{er} juillet 1963 et à 900 F au 1^{er} janvier 1964 ;
- pour les grands infirmes : de 800 F à 900 F au 1^{er} janvier 1964.

3° Augmentation du plafond de ressources :

- pour les infirmes : de 1.500 F à 1.800 F au 1^{er} juillet 1963 et à 2.000 F au 1^{er} janvier 1964 ;
- pour les grands infirmes : de 2.300 F à 2.900 F au 1^{er} juillet 1963 et à 3.100 F au 1^{er} janvier 1964.

b) *La prise en charge par l'Etat des frais de location des compteurs électriques aux économiquement faibles* (+ 5 millions de francs) par suite de l'annulation, par le Conseil d'Etat, de l'arrêté du 21 mai 1957 qui faisait supporter ces frais par les distributeurs d'électricité.

Par ailleurs, les subventions inscrites au chapitre 46-21 (Subventions à diverses œuvres d'entr'aide » seront majorées de 200.000 F (le crédit de 1963 s'élevait à 510.000 F) qui serviront :

- à augmenter le nombre des associations subventionnées : 180.000 F ;
- à achever l'impression d'un dictionnaire en Braille entreprise en 1963 : 20.000-F.

3. — *La prévoyance.*

Mis à part les 50.000 F qui permettront de combler les retards pris dans l'élaboration du Codex, les mesures nouvelles intéressent la prophylaxie du cancer et la protection maternelle et infantile.

a) *La prophylaxie du cancer* : le supplément de crédit, 800.000 F, avait été porté à l'origine au chapitre 47-13. En séance, devant l'Assemblée Nationale, le Gouvernement a décidé de l'inscrire au chapitre 47-12 pour donner aux dépenses en cause un caractère obligatoire.

Les subventions de l'Etat représenteront, en moyenne, 83 % des dépenses engagées par les centres de lutte contre le cancer pour le fonctionnement de leur service médico-social (en effet, les frais de fonctionnement de ce service ne peuvent être intégrés que pour partie dans le prix de journée) et par les départements pour le fonctionnement de consultations de dépistage précoce.

L'intention du Ministère est de créer un centre de dépistage et de surveillance des malades par département et, pour ce faire, l'article 66 du projet de loi de finances fait obligation à cette collectivité d'organiser des consultations et prend à sa charge une partie de la dépense. Votre Commission des Finances a une optique toute différente du problème et, pour des raisons exposées plus loin, elle vous proposera la suppression de cet article.

b) *La protection maternelle et infantile* : le supplément de crédit, 500.000 F, soit 20 % des sommes inscrites en 1963, a pour objet d'éviter la fermeture des établissements existants — crèches et hôtels maternels — qui voient augmenter leurs frais de fonctionnement du fait des hausses de salaires et de l'accroissement de leur activité. Nombre d'entre eux, en effet, accusent un déficit.

Notons à ce propos qu'il serait opportun de demander une participation aux caisses d'allocations familiales dont les finances sont prospères.

II. — Les dépenses d'équipement.

A. — LE CONTENU DU BUDGET DE 1964

En 1964, les *autorisations de programme* s'élèvent à 484,7 millions de francs contre 275,5 millions de francs, mais les deux chiffres ne sont pas comparables.

En effet, l'an dernier, les opérations concernant les centres hospitaliers universitaires figuraient au budget des charges communes ; elles sont inscrites directement au budget de la Santé publique en 1964 pour un montant de 118 millions de francs. Mais même si l'on tient compte de cette modification comptable, la progression ressort tout de même à 33 %.

Les investissements directs de l'Etat, qui comptent pour un faible montant, sont en diminution du fait de l'achèvement de la reconstruction des établissements sinistrés. A noter simplement la transformation de l'établissement de Saint-Maurice en institut de réadaptation fonctionnelle et la construction de laboratoires à l'Ecole nationale de la Santé publique.

Ce sont donc les subventions accordées aux collectivités locales qui sont en forte augmentation. La liste des opérations détaillées figurant au « bleu », nous ne les reprendrons pas. Nous nous bornerons à faire un certain nombre d'observations.

1° La comparaison des chiffres de 1963 et de 1964 donne une indication sur les orientations prises par le département de la Santé publique.

Au chapitre 66-10. — Subventions d'équipement aux établissements hospitaliers et de bienfaisance et aux écoles d'infirmières, nous notons les pourcentages suivants de variations :

— hôpitaux non C. H. U.	+ 33,8 %
— réadaptation fonctionnelle.....	+ 102,8 %
— écoles d'infirmières.....	— 21,4 %

Au chapitre 66-12. — Subventions d'équipement aux organismes d'hygiène sociale, la situation se présente ainsi :

— lutte contre le cancer.....	+ 49,2 %
— hôpitaux psychiatriques.....	+ 19,1 %
— transfusion sanguine.....	+ 250 %

Une rubrique nouvelle apparaît qui concerne le dépistage du diabète : une autorisation de programme de 80.000 F est prévue pour l'aménagement d'une consultation à l'Hôtel-Dieu. Par contre, nous ne trouvons pas de dotation nouvelle pour la lutte contre le rhumatisme et nous le déplorons s'agissant d'un véritable fléau social qui, en immobilisant le malade, pose de graves problèmes familiaux.

Notons encore qu'en matière de protection maternelle et infantile, les crèches, les consultations et les garderies sont réservées aux grands ensembles pour un montant de 4 millions de francs.

Au chapitre 66-20. — Subventions aux organismes d'aide sociale. Tous les postes accusent des majorations :

— enfance inadaptée.....	+ 67,6 %
— aide sociale à l'enfance.....	+ 6,7 %
— aide sociale aux adultes.....	+ 41 %
— réalisations d'intérêt familial.....	+ 9 %

En ce domaine également, 4 millions de francs d'autorisations de programme ont été réservées aux grands ensembles.

Quant aux crédits destinés à la *recherche* (chapitre 66-30), ils font plus que doubler.

2° Nous avons également demandé à l'administration de chiffrer en volume le montant des principales opérations à lancer — langage plus parlant que l'évaluation en francs — en prenant comme unité le « lit d'hôpital » dont nous avons également tenu à connaître le prix moyen pour les catégories les plus importantes.

Le tableau ci-après regroupe les renseignements obtenus :

CATEGORIES D'OPERATIONS	NOMBRE DE LITS		PRIX MOYEN DU LIT pour 1962	
	à construire.	à aménager.	avec services généraux.	sans services généraux.
Hôpitaux non C. H. U.....	3.074	148	65.000	52.000
Hospices et maisons de retraite..	3.357	374	27.000	22.000
Centres hospitaliers universitaires.	3.459	»	»	»
Réadaptation fonctionnelle.....	282	229	»	»
Hôpitaux psychiatriques.....	3.602	»	45.000	38.000
Cancer	100	»	»	»

3° Quant aux *crédits de paiement*, ils progressent moins vite que les autorisations de programme, 13,5 % : c'est dire la lenteur de la réalisation effective des opérations.

B. — L'EXÉCUTION DU IV^e PLAN

Le budget de 1964 couvre la troisième année de l'exécution du IV^e Plan. Il est donc intéressant de connaître quel sera, au 31 décembre 1964, le degré de réalisation de ce Plan.

Pour ce faire, nous avons retracé dans le tableau ci-après, d'une part les objectifs du Plan, d'autre part la totalité des autorisations de programme ouvertes en 1962, 1963 et 1964. La comparaison, pour chaque catégorie d'opérations, des réalisations et des prévisions, nous donne leur état d'avancement.

CHAPITRES	PREVISIONS du IV ^e Plan 1962-1965.	TRANCHE 1962-1964 du IV ^e Plan.	BUDGETS 1962- 1963-1964.	COEFFICIENTS d'exécution du IV ^e Plan.
	(En milliers de francs.)			(%)
66-10 :				
C. H. U.	253.580	172.600	263.040	103,7
Autres hôpitaux.....	284.300	182.890	179.910	63,3
Hospices	128.700	83.500	81.533	63,4
Réadaptation fonctionnelle.....	25.780	15.980	11.370	44,1
Ecoles d'infirmières.....	13.140	9.740	21.720	165,2
Etudes d'avant-projets.....	»	»	12.003	»
Total	705.500	464.710	569.576	80,7
66-12 :				
Cancer	23.920	15.400	21.420	89,5
Maladies mentales.....	302.150	193.670	188.280	62,3
P. M. I.....	36.160	23.320	22.111	61,1
Etudes d'avant-projets.....	»	»	2.225	»
Autres rubriques	28.270	17.940	15.127	53,5
Total	390.500	250.330	249.163	63,8
66-20 :				
Enfance inadaptée	94.000	62.060	91.500	97,3
Aide à l'enfance.....	70.400	45.600	45.580	64,7
Personnes âgées	46.900	30.400	23.425	49,9
Autres rubriques.....	64.700	40.790	37.731	58,3
Total	276.000	178.850	198.236	71,8
Recherches	70.000	25.760	49.280	70,4
Etablissements nationaux. — Etu- des générales.....	»	350	40.035	»
Total général.....	1.442.000	920.000	1.106.290	76,7

Ainsi aux trois quarts du parcours, nous obtenons pour l'ensemble des équipements de la Santé publique le chiffre de 76,7 %. Etant donné qu'il s'agit de chiffres en francs courants, ce pourcentage demanderait à être corrigé pour tenir compte des hausses de prix déjà intervenues et à intervenir — et s'agissant pour l'essentiel d'opérations immobilières dont le délai d'exécution est très long, les opérations exigent chaque année des réévaluations. De ce fait, il n'est pas impossible qu'il n'y ait déjà un certain retard dans l'exécution du Plan.

Les différents secteurs n'ont pas été également traités. Nous sommes heureux d'enregistrer l'avance, parfois très importante, prise par certains d'entre eux : les centres hospitaliers universitaires (103,7 %), les écoles d'infirmières (165,2 %), les programmes concernant l'enfance inadaptée (97,3 %) et les équipements de lutte contre le cancer (89,5 %).

Le retard est, par contre, très important pour les hôpitaux (63,3 %), les hospices (63,4 %) et plus généralement tout ce qui concerne les personnes âgées, les hôpitaux psychiatriques (62,3 %) et les organismes de protection maternelle et infantile (61,1 %), *en somme dans les secteurs clés du département*, là où la pénurie est la plus criante.

A cela, l'Administration rétorque que le IV^e Plan n'avait pas été découpé en tranches égales, mais en tranches progressives ; qu'il avait été prévu 920 millions pour la période 1962-1964 et qu'il a été ouvert 1.106,3 millions d'autorisation de programme (soit 20 % de plus) et même 1.119,3 millions si l'on tient compte d'un virement opéré à partir du budget des Charges communes ; que les dotations de 1965 seront telles que les objectifs du Plan seront dépassés.

Nous ne pouvons que nous réjouir de cette réponse. Toutefois, le gonflement annuel du volume des travaux à lancer appelle une nouvelle question. On sait que la Sécurité sociale participe pour 30 % au financement des constructions : étant donné sa détresse financière, qu'advient-il si elle se déclare défailante ? Qui se substituera à elle pour atteindre, coûte que coûte, les objectifs que le Ministère s'est assignés ?

C. — L'EXÉCUTION DU BUDGET

La masse des autorisations de programme inscrites dans un budget ne doit pas faire illusion. Elle concerne des opérations à lancer : encore faut-il les engager et, une fois engagées, les réaliser le plus rapidement possible.

Nous avons tenu à connaître comment s'exécutait le budget de 1963 et nous avons obtenu les renseignements suivants :

1° Situation des autorisations de programme.

CHAPITRES	AUTORISATIONS ouvertes en 1963.	AUTORISATIONS disponibles sur années antérieures.	TOTAL	ENGAGEMENTS au 12 septembre 1963.
56 - 10	10.735.000	30.762.154	41.497.154	18.102.592
56 - 50	100.000	94.467	194.467	17.300
56 - 90	2.500.000	2.266.820	4.766.820	614.000
66 - 10	182.204.000	13.511.817	195.715.817	60.080.273
66 - 12	85.433.500	9.790.903	95.224.403	45.128.635
66 - 20	69.444.694	3.313.774	72.758.468	29.591.975
66 - 30	12.550.000	6.322.829	18.872.829	3.336.347
Total général	362.967.194	66.062.764	429.029.958	156.871.122

La loi de finances pour 1963 avait ouvert pour près de 363 millions d'autorisations de programme auxquels s'ajoutaient 65 millions non utilisés au cours des exercices antérieurs. Sur un total de 429 millions d'autorisations disponibles, 156,9 millions seulement — soit 36 % — avaient été utilisés à la date du 12 septembre dernier où toute délivrance de visa a été suspendue.

La situation est grave sur tous les chapitres sans exception et dramatique en ce qui concerne les hôpitaux. De longs mois auront été perdus du fait de circuits administratifs trop compliqués et l'on est en droit de se demander si le service technique dont on attendait beaucoup ne constitue pas un rouage supplémentaire qui alourdit encore la machine.

2° Situation des crédits de paiement.

CHAPITRES	CREDITS 1963.	REPORT	TOTAL	CREDITS utilisés au 30 septembre 1963.
56 - 10	6.500.000	12.148.467	18.648.467	1.444.824
56 - 50	105.000	139.424	244.424	79.506
56 - 90	1.800.000	935.098	2.735.098	708.564
66 - 10	49.880.000	30.960.051	80.840.051	42.015.681
66 - 12	24.717.500	18.522.075	43.239.575	26.281.280
66 - 20	13.644.694	14.897.932	28.542.626	16.202.827
66 - 30	5.500.000	5.721.553	11.221.553	179.195
Total général....	102.147.194	83.324.600	185.471.794	86.911.877

En ce qui concerne les crédits de paiement, notons tout d'abord l'importance des reports effectués au 1^{er} janvier 1963 : leur masse de 83,3 millions de francs dépasse de beaucoup les crédits inscrits pour la seule année 1962, soit 65,2 millions ; c'est dire l'importance de l'arriéré existant.

Quant à la consommation au cours des neuf premiers mois de 1963, elle est en progression de 17 % par rapport aux résultats de la période correspondante de 1962. L'Administration nous assure même qu'elle devrait atteindre 120 millions au 31 décembre 1963 et que les reports sur 1964 et les crédits inscrits au présent budget devraient être intégralement utilisés fin 1964.

Puissent ces prévisions optimistes se vérifier !

OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

La discussion en commission s'est déroulée autour de trois sujets principaux.

1. — Le prix de la journée d'hôpital.

Nos collègues ont été unanimes pour admettre que la réduction du prix de journée était un leurre. En effet, le plus grand nombre des traitements efficaces actuels exigent des thérapeutiques de plus en plus coûteuses, des produits pharmaceutiques et des appareils sans cesse plus perfectionnés, partant plus onéreux. D'autre part, il est exigé du personnel para-médical une technicité de plus en plus grande qui doit être rétribuée.

Enfin les structures nouvelles du milieu hospitalier seront facteurs d'augmentation très importantes de dépenses.

Toutefois, des améliorations peuvent être apportées dans la gestion des hôpitaux et des hospices, ainsi que l'ont suggéré MM. Berthoin, Coudé du Foresto et Desaché :

— il conviendrait de donner plus d'initiative aux directeurs, d'accroître leurs responsabilités, et la chose est possible puisqu'ils sont désormais formés à leur tâche par l'Ecole nationale de la Santé publique ;

— certains investissements ne paraissent pas toujours justifiés si l'on parle en termes de rentabilité : le petit hôpital de province ne doit pas nécessairement acquérir une bombe au cobalt ; quelques hôpitaux psychiatriques possèdent un bloc opératoire mais ne comptent pas de chirurgiens... ;

— les hospices devraient être construits dans les zones rurales : leur construction et leur gestion seraient moins coûteuses et les pensionnaires ne seraient pas dépaysés.

2. — La réforme administrative.

Mlle Rapuzzi, MM. Coudé du Foresto, Courrière, Driant, Fléchet et Raybaud se sont élevés contre la prise en charge, par le Ministère de la Santé, des services départementaux de l'hygiène scolaire et des divisions ou bureaux d'aide sociale des préfetures.

Ils redoutent à la fois, pour le Préfet, une perte d'autorité sur des services qui ne seront plus les siens (l'expérience prouve que la tutelle préfectorale sur les chefs des grands services techniques est toute théorique) ; pour le Conseil général, la perte du contrôle de dépenses qu'il finance par ses propres ressources ; pour les assujettis, un retard dans le service des prestations qui leur sont dues car il est possible que le département se refuse d'être le banquier de l'Etat comme à l'heure actuelle ; pour les fonctionnaires contraints à changer d'administration, des déboires de carrière.

Dans ces conditions, votre Commission vous demandera de refuser le crédit d'un million de francs inscrit au chapitre 31-21 pour la mise en place de la réforme.

3. — La lutte contre le cancer.

Votre Commission est d'avis que le crédit supplémentaire de 800.000 F inscrit au titre de la prophylaxie est encore bien insuffisant pour lutter contre le cancer et elle aurait volontiers voté une dotation plus importante.

Si elle estime qu'il faille accroître les moyens mis à la disposition des centres régionaux anticancéreux, elle doute, par contre, de l'efficacité des centres départementaux de dépistage dont la création est rendue obligatoire par l'article 66 du projet de loi de finances. En effet, il est probable que ces centres tourneront à vide ou à faux : à vide, puisque la consultation n'est pas rendue obligatoire — d'ailleurs, en l'état actuel des connaissances médicales, un dépistage systématique obligatoire exigerait des crédits considérables, un personnel important, des investigations les plus diverses et le temps nécessaire pour atteindre à un bilan sérieux — et que le malade continuera à consulter le médecin de famille qui le diri-

gera sur un centre régional ; à faux, puisque les centres départementaux de dépistage risquent d'être surtout assaillis par les cancérophobes.

Après une discussion à laquelle ont pris part MM. Courrière, Driant, Masteau et Pellenc, la Commission a décidé de vous proposer le rejet de l'article 66. Elle demandera que les crédits correspondants soient attribués aux centres régionaux qui auront ainsi la possibilité d'établir de nouvelles antennes soit de surveillance pour les malades traités antérieurement dans ces centres anticancéreux, soit pour diriger sur ces centres, en collaboration avec les médecins de famille, les cas qui pourraient en relever.

4. Les problèmes de personnel.

a) M. Roubert a signalé que la réforme hospitalière avait omis de maintenir, au bénéfice des médecins des hôpitaux non C. H. U., les droits acquis en ce qui concerne la constitution de pensions de retraite. Des négociations sont en cours entre les départements de la Santé et des Finances : il serait souhaitable qu'elles aboutissent rapidement et que les praticiens en cause puissent bénéficier d'une retraite convenable ;

b) M. Monichon a regretté que le problème des vacataires du Service national de la protection civile, déjà soulevé par votre Commission des Finances lors de l'examen du budget de 1962, n'ait pas reçu de solution ;

c) Votre Rapporteur, appuyé par M. Armengaud, souhaiterait que le cas des médecins hospitaliers et universitaires rapatriés d'Algérie soit soumis à un nouvel examen. Ces praticiens s'étaient vu offrir l'option suivante : ou le temps partiel ou le plein temps. Le registre du plein temps a été clos une première fois, puis rouvert lors de l'exode. Cette dernière décision ayant été cassée par le Conseil d'Etat en mars 1962, il conviendrait de trouver une solution qui donne satisfaction aux intéressés.

*
* *

Sous réserve de ces observations et des amendements qu'elle vous propose, votre Commission des Finances vous invite à voter le budget de la Santé publique et de la Population pour 1964.

DISPOSITIONS SPECIALES

Article 66.

Organisation de la lutte contre le cancer.

Texte proposé initialement par le Gouvernement.	Texte voté par l'Assemblée Nationale.	Texte proposé par votre Commission.
<p>La lutte contre le cancer est organisée dans chaque département, dans le cadre du service départemental d'hygiène sociale, pour exercer le dépistage précoce des affections cancéreuses et la surveillance après traitement des anciens malades.</p>	Conforme.	<i>Supprimé.</i>
<p>Les dépenses de fonctionnement résultant de la lutte contre le cancer sont obligatoirement inscrites au budget de chaque département.</p>	<p>Les dépenses...</p> <p>... de chaque département et, dans la mesure où elles n'ont pas été couvertes au moyen de participations diverses, réparties dans les conditions prévues par l'article 190, alinéa 1, du Code de la Famille et de l'Aide sociale.</p>	<i>Supprimé.</i>
<p>La participation de l'Etat est imputée sur les crédits ouverts à cet effet au budget de la Santé publique et de la Population.</p>	Conforme.	
<p>Un décret fixera la date et les modalités d'application des présentes dispositions.</p>		

Commentaires. — Le présent article propose la création d'un centre de dépistage du cancer dans *chaque département* en posant le double principe suivant :

- les dépenses seront obligatoirement supportées par le budget du département ;
- l'Etat fournira une subvention inscrite au budget de la Santé publique.

Dans sa première rédaction, la subvention était inscrite au chapitre 47-13 regroupant les dépenses de prophylaxie n'ayant pas le caractère obligatoire. De ce fait, la participation de l'Etat était

fixée à 50 %. Aussi les Commissions des Finances et des Affaires sociales de l'Assemblée Nationale avaient-elles demandé le rejet de l'article.

Le Gouvernement, pour obtenir un vote positif, avait proposé de porter le crédit au chapitre 47-12 : en donnant un caractère obligatoire aux dépenses en cause, la subvention se trouvait portée à 83 % en moyenne.

Sans mettre en doute l'amélioration ainsi obtenue au profit des collectivités locales, votre Commission des Finances vous demandera de ne pas adopter l'article 66 pour les raisons exposées page 17.

Article 83.

Acquisitions immobilières destinées à l'installation d'établissements agréés au titre de l'aide sociale. — Régime fiscal.

Texte. — Les dispositions de l'article 1019 bis du Code général des impôts sont applicables aux acquisitions immobilières réalisées par les établissements ou organismes figurant sur une liste dressée par arrêté du Ministre des Finances et des Affaires économiques, lorsque ces acquisitions sont faites pour le compte d'associations qui seraient susceptibles d'être admises au bénéfice des mêmes dispositions si elles procédaient directement aux acquisitions considérées.

L'application du présent article est subordonnée à la condition que l'établissement ou l'organisme acquéreur prenne, dans l'acte d'acquisition, l'engagement de transférer la propriété des immeubles acquis à l'association bénéficiaire dans un délai de cinq ans à compter de la date de cet acte et, à défaut, de verser au Trésor, à première réquisition, les droits dont l'acquisition aura été dispensée. Une prolongation annuelle renouvelable du délai de cinq ans peut être accordée par le directeur des impôts (enregistrement et domaines) du lieu de la situation des immeubles.

Commentaires. — Lorsqu'une association dont l'objet ressortit à l'aide sociale — par exemple une association de parents d'enfants inadaptés — acquiert un immeuble pour les besoins de son fonctionnement, la transaction est exonérée des droits de timbre et d'enregistrement en vertu de l'article 1019 bis du Code général des impôts.

Si, par contre, elle n'a pas pu réunir les fonds et a demandé à un établissement ou organisme de se substituer *temporairement* à elle pour acheter l'immeuble, l'article 1019 bis ne joue plus dans la législation actuelle.

C'est cet inconvénient que les présentes dispositions ont pour objet de faire disparaître en s'entourant de certaines garanties : le tiers acquéreur s'engagera à rétrocéder l'immeuble à l'association utilisatrice et le transfert de propriété s'effectuera dans un délai de cinq années.

Votre Commission des Finances vous propose l'adoption de l'article 83.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article 18.

ETAT B

Santé publique et population.

Titre III. — Moyens des services..... + 10.187.550 F.

Amendement : Réduire ce crédit de 1 million de francs.

Article 66.

Amendement : Supprimer cet article.