

A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi organisant l'action médico-socio-thérapeutique et portant:

- coordination et extension des centres, foyers et services,
- création d'un secrétariat général

Par dépêche du 31 mai 1985, Monsieur le Ministre de la Santé a demandé - "pour le 31 juillet 1985 au plus tard" - l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ce projet tend à coordonner les actions publiques et privées dans les quatre principaux domaines de la médecine sociale (handicaps, maladies mentales, toxicomanie et sénescence).

Pour réaliser ses buts, le projet propose de créer un "secrétariat général" coiffant une "administration médico-socio-thérapeutique" qui aura notamment pour mission soit de créer soit d'exploiter des services, centres ou foyers, soit de contrôler l'activité des associations à buts médico-sociaux qui sont subventionnées par l'Etat.

Ce projet propose quelques innovations d'envergure, qui nécessiteraient un débat fondamental sur le choix de société avant tout progrès en cause. Il est de mauvais style de l'esquiver en prétendant ne pas vouloir "raviver un débat idéologique aussi inutile que périmé". Les adjectifs sont des qualificatifs, mais pas des preuves.

Dans ce contexte se posent effectivement un certain nombre de questions:

Appartient-il à l'Etat de se mêler de tout, de s'introduire dans tous les domaines jusqu'ici réservés à l'initiative privée, d'accaparer toutes les actions dans le domaine social au point de "coordonner, de promouvoir et de contrôler" toute l'activité de la société, c'est-à-dire de réaliser le Tout-Etat?

Est-ce que le présent Gouvernement abandonne le principe jusqu'ici valable de la subsidiarité?

Est-ce que le projet est compatible avec les règles fondamentales de notre société libre qui devrait encourager l'initiative privée?

Est-ce que le présent projet est en accord avec notre Constitution et la liberté d'association qu'elle garantit, notamment en ce qui concerne la création et la libre gestion d'associations sans but lucratif (loi de 1928)?

Qu'adviend-il des efforts louables des organismes aux mérites indéniables et au dévouement exemplaire tels que la Croix Rouge, la Caritas (aide familiale et aide seniors), la Ligue de Prévention et d'Action Sociale, la Ligue HMC, la Ligue d'Hygiène Mentale, le Service de Rééducation Précoce ..., qui, certes ont été aidés par l'Etat mais pouvaient travailler librement et qui se voient à présent noyautés par des associations dites conventionnées créées et contrôlées par tel Ministre?

Qu'en disent les Ministres de l'Education Nationale (éducation différenciée) et de la Famille, dont les avis manquent au dossier?

D'autre part, le projet comporte quelque 45 articles, dont bon nombre sont grandement ouverts à critique (art. 5, 16, 20 et 23 notamment) ou trop vaguement formulés et appellent donc un examen approfondi qui ne rentre cependant pas dans les missions de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics. Exemples:

- l'article 1er semble vouloir limiter les compétences traditionnelles de l'Etat en réduisant son rôle à la seule promotion d'actions médico-sociales;
- l'article 17 crée deux entités nouvelles: un secrétariat général et une administration, alors qu'il est normal qu'une administration ait un secrétariat qu'on peut qualifier de général ou non sans que ses missions ne s'en ressentent;
- l'article 31 parle du personnel du secrétariat général qui serait regroupé dans un seul cadre dénommé "administration ..." tandis que d'autres articles ne parlent que du personnel de l'administration.

Le moins que l'on puisse dire est que ce texte n'est guère au point pour être soumis à la sanction du législateur.

Dans les limites de ses compétences légales, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics doit se borner à examiner les questions concernant la nouvelle administration par rapport à l'organisation actuelle des services publics ainsi que les dispositions relatives au personnel.

La Chambre est d'accord que des mesures de coordination dans les domaines de la prévention et de la médecine sociales sont nécessaires, puisque différents ministères et services s'occupent actuellement aussi bien des handicapés que des toxicomanes et des personnes âgées. La Chambre est également d'accord qu'il est indispensable de renforcer l'action sociale en faveur de ces groupes-cibles.

La Chambre estime cependant que, s'il s'agit de déterminer l'organisme apte à réaliser certaines réformes qui s'imposent, il faut d'abord examiner si, parmi les structures administratives existantes, il n'y en a pas qui pourraient être chargées de missions complémentaires ou nouvelles. Ceci avant de vouloir créer de toutes pièces une structure nouvelle que - de toute façon et comme l'expérience le prouve - on devra réformer après quelques années de rodage faute de pouvoir prévoir à l'avance toutes les implications qu'engendre une création nouvelle.

Or, il n'y a que peu d'années, par la loi du 21 novembre 1980, qu'a été réorganisée la Direction de la Santé qui, selon l'article 3 de sa loi organique, comprend une "division de la médecine préventive et sociale", ayant "compétence pour toutes les questions concernant la prévention des maladies et des infirmités ainsi que la surveillance médico-sociale en cas de maladie, de handicap ou de vieillesse" et qui se voit amputée à présent de ces attributions légales.

Dans ces conditions, il eût été plus logique - et d'ailleurs parfaitement dans la ligne des intentions de rationalisation annoncées par le présent Gouvernement dans sa déclaration d'investiture - de renforcer d'une façon adéquate les cadres de cette division de la Direction de la Santé au lieu de créer une structure nouvelle et parallèle. D'autant plus que celle-ci aura besoin d'un temps d'organisation interne et de rodage avant de ne devenir opérationnelle et que sa création mènera inévitablement à des interférences et des conflits de compétences risquant de paralyser l'exécution des missions légales attribuées de part et d'autre. Est-ce pour cette raison que le projet prévoit d'ores et déjà un conseil d'arbitrage?

Il appert d'ailleurs de l'état des effectifs pour l'exercice 1985, dont la Chambre est également saisie pour avis, que la Direction de la Santé n'a jusqu'ici pas été autorisée à recruter tous les fonctionnaires de la carrière supérieure prévus dans le cadre que le législateur a arrêté par la loi précitée du 21 novembre 1980 (5 unités en place pour 17 prévues). Et même les départs n'ont pas été remplacés. La Chambre voudrait bien être informée des motifs de cette carence. Par contre, le projet sous avis propose l'engagement nouveau de 8 médecins et de 7 psychologues.

Encore importe-t-il de souligner que la Direction de la Santé dispose déjà de toute l'infrastructure paramédicale et administrative nécessaire au fonctionnement de ses divisions spécialisées, tandis que pour la nouvelle entité prévue il faudrait recruter des agents paramédicaux et des fonctionnaires administratifs d'un nombre illimité par le projet (Art. 32, A, 3 et 4: des ..., des ..., des ...).

Estimant donc que:

- la création d'une structure nouvelle ayant les mêmes missions que la division d'une administration existante ne répond pas aux impératifs de rationalisation que le Gouvernement devrait respecter surtout dans la difficile période de réorganisation économique que nous traversons;
- l'engagement massif de personnel nouveau pour l'exécution de tâches déjà confiées à d'autres cadres correspondrait à un massif gaspillage de deniers publics;
- les crédits épargnés en renonçant à la création de la nouvelle administration proposée pourraient plus utilement être affectés au renforcement de l'action médico-sociale sur le terrain,

la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'oppose à la création du secrétariat général ou de l'administration médico-socio-thérapeutique et recommande au Gouvernement de réaliser les mesures de coordination et d'extension de l'action médico-sociale par le biais d'une réforme adéquate de la division afférente de la Direction de la Santé.

Dans ces conditions, la Chambre peut au stade actuel renoncer à l'examen détaillé des dispositions du projet concernant le personnel.

De toute façon, la Chambre se serait opposée à ce que la direction d'un service s'occupant de dossiers médicaux et confidentiels puisse être confiée à un non-médecin (art. 33) et à ce que, contrairement à l'une des raisons d'être d'une loi organique, le Gouvernement ne fixe pas numériquement les cadres des différentes fonctions en tablant sur les besoins actuels, qui devraient lui être connus, ainsi que sur ceux prévisibles à moyen terme.

Ainsi délibéré en séance plénière le 5 juillet 1985, l'avis ayant été adopté à l'unanimité.

Le Secrétaire,



Le Président,

