

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du jeudi 13 décembre 2012

(38^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PATRICK COURTOIS

Secrétaires :

MM. Alain Dufaut, Gérard Le Cam.

1. **Procès-verbal** (p. 5968)
2. **Bispénéol A. – Adoption définitive en deuxième lecture d'une proposition de loi dans le texte de la commission** (p. 5968)

Discussion générale : Mmes Patricia Schillinger, rapporteur de la commission des affaires sociales ; Dominique Bertinotti, ministre déléguée chargée de la famille.

Mmes Catherine Deroche, Isabelle Pasquet, MM. Vincent Capo-Canellas, Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, M. Bernard Cazeau.

Mme Dominique Bertinotti, ministre déléguée.

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (p. 5978)

Amendement n° 9 de M. Gilbert Barbier. – M. Gilbert Barbier, Mmes la rapporteur, Dominique Bertinotti, ministre déléguée. – Retrait.

Amendement n° 6 de Mme Leila Aïchi. – Mme Leila Aïchi.

Amendement n° 8 de M. Gilbert Barbier. – M. Gilbert Barbier.

Mmes la rapporteur, Dominique Bertinotti, ministre déléguée ; Leila Aïchi, M. Gilbert Barbier. – Rejet de l'amendement n° 6 ; retrait de l'amendement n° 8.

Adoption de l'article.

Article 2. – Adoption (p. 6011)

Article 3 (p. 6011)

Amendement n° 7 de Mme Chantal Jouanno. – M. Vincent Capo-Canellas, Mmes la rapporteur, Dominique Bertinotti, ministre déléguée ; MM. Bernard Cazeau, Gilbert Barbier, Mme Nathalie Goulet. – Rejet.

Adoption de l'article.

Article 4. – Adoption (p. 5984)

Adoption définitive de proposition de loi dans le texte de la commission.

3. **Communication relative à une commission mixte paritaire** (p. 5985)

Suspension et reprise de la séance (p. 5985)

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PIERRE BEL

4. **Questions cribles thématiques** (p. 5985)

HÉBERGEMENT D'URGENCE (p. 5985)

M. Alain Bertrand, Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement.

Mmes Élisabeth Lamure, Cécile Duflot, ministre.

M. Yves Pozzo di Borgo, Mme Cécile Duflot, ministre.

M. Claude Dilain, Cécile Duflot, ministre.

Mmes Mireille Schurch, Cécile Duflot, ministre ; Brigitte Gonthier-Maurin.

Mmes Aline Archimbaud, Cécile Duflot, ministre.

M. Pierre Charon, Mme Cécile Duflot, ministre.

M. Claude Bérît-Débat, Mme Cécile Duflot, ministre.

Mmes Catherine Procaccia, Cécile Duflot, ministre.

Suspension et reprise de la séance (p. 5993)

PRÉSIDENTE DE MME BARIZA KHIARI

5. **Recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie. – Rejet d'une proposition de loi** (p. 5994)

Discussion générale : MM. Pierre-Yves Collombat, auteur de la proposition de loi ; Ronan Kerdraon, rapporteur de la commission des affaires sociales ; Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée chargée des personnes âgées et de l'autonomie.

M. Dominique Watrin, Mme Françoise Laborde, M. Jean Desessard, Mme Catherine Deroche, MM. Claude Bérît-Débat, René-Paul Savary.

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée.

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (p. 6007)

MM. Dominique Watrin, Pierre-Yves Collombat, Roland Courteau, Gérard Miquel, René-Paul Savary, Mme Nathalie Goulet.

Rejet de l'article.

Articles 2 et 3. – Rejet (p. 6011)

Les trois articles ayant été rejetés, la proposition de loi n'est pas adoptée.

-
- | | |
|---|--|
| <p>6. Communication relative à une commission mixte paritaire
(p. 6011)</p> <p>7. Engagement de la procédure accélérée pour l'examen d'un projet de loi (p. 6011)</p> <p>8. Communication du Conseil constitutionnel (p. 6011)</p> <p>9. Développement par l'État d'une politique d'égalité des territoires. – Discussion d'une proposition de résolution
(p. 6011)</p> <p>M. Jacques Mézard, auteur de la proposition de résolution.</p> | <p>Mmes Mireille Schurch, Nathalie Goulet, M. Alain Bertrand, Mmes Élisabeth Lamure, Esther Benbassa, MM. Michel Teston, Jean-Claude Lenoir, Mme Odette Herviaux.</p> <p>Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement.</p> <p>Texte de la proposition de résolution (p. 6026)</p> <p>Adoption de la proposition de résolution.</p> <p>10. Décisions du Conseil constitutionnel (p. 6026)</p> <p>11. Ordre du jour (p. 6026)</p> |
|---|--|

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTICE DE M. JEAN-PATRICK COURTOIS

vice-président

Secrétaires :
M. Alain Dufaut,
M. Gérard Le Cam.

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à neuf heures.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

BISPHÉNOL A

Adoption définitive en deuxième lecture d'une proposition de loi dans le texte de la commission

M. le président. L'ordre du jour appelle, à la demande du groupe socialiste, la discussion en deuxième lecture de la proposition de loi, adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale, visant à la suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol A (proposition n° 171, texte de la commission n° 202, rapport n° 201).

Dans la discussion générale, la parole est à Mme la rapporteur.

Mme Patricia Schillinger, rapporteur de la commission des affaires sociales. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui, en deuxième lecture, la proposition de loi relative aux conditionnements alimentaires comportant du bisphénol A, ou BPA.

Nous avons longuement débattu de ce texte le 9 octobre dernier et, avant de vous présenter les modifications apportées par l'Assemblée nationale au texte du Sénat, je souhaite vous rappeler en quelques mots le contexte.

Le bisphénol A est très largement utilisé dans les produits de la vie courante et il fait l'objet, depuis plusieurs années, de nombreuses études et évaluations scientifiques. Celles-ci permettent de tisser aujourd'hui un faisceau d'indices que l'Institut national de la santé et de la recherche médicale,

l'INSERM, et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, l'ANSES, ont analysés en 2011 et en 2012. Il existe dorénavant un certain consensus autour de quatre conclusions principales.

La toxicité du BPA est avérée chez l'animal et suspectée chez l'être humain. L'alimentation en constitue la source principale d'exposition. Le BPA ne répond pas à l'approche toxicologique classique et peut notamment produire des effets à faibles doses, avec des mécanismes encore mal élucidés. Enfin, les périodes de grossesse et du début de la vie sont critiques et constituent une zone de vulnérabilité.

C'est dans ce contexte scientifique qu'intervient la discussion de la proposition de loi dont l'objectif principal est de supprimer le bisphénol A des conditionnements alimentaires.

Quelles sont les principales modifications adoptées par l'Assemblée nationale en deuxième lecture?

Commençons, bien sûr, par ce qui nous a beaucoup occupés, tout le monde s'en souvient, à savoir la date.

Premièrement, la suspension de la commercialisation des conditionnements destinés aux nourrissons et enfants de moins de trois ans avait été fixée par le Sénat au 1^{er} janvier 2013. L'Assemblée nationale a conservé ce principe, mais, par prudence, au cas où le calendrier parlementaire ne permettrait pas une adoption définitive avant cette date, elle a prévu que cette suspension entrerait en vigueur le premier jour du mois suivant la promulgation de la loi.

Je vous rappelle que les industriels ont largement anticipé ce vote, ce qui démontre l'intérêt de tels débats parlementaires, et qu'il n'existe quasiment plus de conditionnements alimentaires pour bébés comportant du BPA.

Deuxièmement, en ce qui concerne les autres conditionnements, notre commission avait proposé de prévoir un délai de deux années entre la promulgation de la loi et la suspension de la commercialisation. Un débat a eu lieu, en séance, entre les tenants du 1^{er} janvier 2015, position défendue par notre commission, ceux du 1^{er} juillet et ceux du 1^{er} janvier 2016.

Ce débat, certes long, était pourtant nécessaire, car il était utile d'entendre les différents arguments échangés et de mesurer la portée de la décision que nous allions prendre. Finalement, le Sénat avait opté pour le 1^{er} juillet 2015.

Je ne sais s'il s'agissait de la légendaire sagesse de notre Haute Assemblée, mais je milite toujours pour un objectif plus volontariste. Alors que les industriels travaillent depuis déjà plusieurs années sur la substitution du BPA, je ne suis pas certaine qu'ajouter six mois leur soit nécessaire. *A contrario*, ce délai serait un signal de relâchement ou d'incertitude, alors qu'au fond nous sommes très largement, voire unanimement, d'accord sur l'objectif.

L'Assemblée nationale a, de son côté, approuvé la date du 1^{er} janvier 2015, qui me semble d'autant plus acceptable par le Sénat que nos collègues députés ont fait un pas sensible vers le compromis, en adoptant deux mesures complémentaires.

Première mesure : seuls les conditionnements entrant en contact direct avec les aliments seront concernés, alors que le texte englobait également, jusqu'alors, les surfaces externes des emballages ou des récipients. Cette précision importante est cohérente avec les expressions utilisées en droit communautaire en la matière. En outre, elle conserve toute sa validité à notre objectif qui, conformément au cadre scientifique aujourd'hui établi, est d'éviter la migration de BPA dans les aliments.

Seconde mesure complémentaire : le Gouvernement remettra, avant le 1^{er} juillet 2014, un rapport au Parlement pour évaluer les substituts possibles au BPA au regard de leur éventuelle toxicité. Ce rapport permettra, plus de six mois avant l'entrée en vigueur de la suspension, de faire un point d'étape et, le cas échéant, d'adapter notre législation, par exemple si nous nous rendons compte qu'il n'existe pas de substitut acceptable pour certains aliments, notamment ceux qui ont une acidité élevée.

En outre, l'Assemblée nationale n'a pas modifié l'habilitation que nous avons introduite pour que les agents de la répression des fraudes puissent contrôler effectivement le respect des dispositions de la proposition de loi.

Enfin, elle a confirmé la présence d'un avertissement sanitaire déconseillant l'usage des conditionnements alimentaires comportant du BPA aux femmes enceintes ou allaitantes et aux nourrissons et enfants en bas âge.

Au Sénat et à l'Assemblée nationale, le texte s'est enrichi de dispositions concernant les dispositifs médicaux ou certains produits destinés aux nourrissons.

Sur l'initiative de notre collègue Chantal Jouanno, le Sénat avait transposé le mécanisme applicable aux conditionnements alimentaires à tous les dispositifs médicaux destinés aux femmes enceintes ou allaitantes, aux nourrissons ou aux enfants jusqu'à trois ans et comportant soit une substance CMR : cancérogène, mutagène ou reprotoxique, soit un perturbateur endocrinien.

L'Assemblée nationale a supprimé cette mesure, estimant que son champ d'application très large était susceptible d'englober certains dispositifs indispensables au traitement ou à la prise en charge d'un patient et sans produit de substitution connu. Cette difficulté est d'autant plus forte que le nombre de substances concernées est très élevé : l'Assemblée nationale évoque le nombre de quatre cents, mais le tableau des substances CMR concernées représente plus de mille pages du *Journal officiel de l'Union européenne*, soit plusieurs milliers de substances.

Je n'évoquerai pas plus cette question à cet instant, car nous en aurons l'occasion plus tard dans la matinée.

Dans le même esprit et sur l'initiative de notre collègue Gilbert Barbier, le Sénat avait introduit une autre mesure, plus ciblée, qui consistait à interdire, à compter du 1^{er} juillet 2015, dans les services de pédiatrie, néonatalogie et maternité, l'utilisation de matériaux de nutrition parentérale, tubulures et contenants comportant certains phtalates.

L'Assemblée nationale a conservé cet ajout du Sénat, l'estimant à juste titre pertinent, mais elle en a défini plus précisément le champ d'application. Je crois que la rédaction trouvée à l'Assemblée nationale non seulement ne dénature pas l'amendement adopté au Sénat, mais en respecte l'objectif. En outre, la demande de rapport dont je viens de parler a été complétée par une étude sur la présence de ces phtalates dans les dispositifs médicaux.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a inséré deux interdictions supplémentaires.

Les collerettes de tétines et de sucettes, et les anneaux de dentition comportant du BPA seront interdits sans délai. L'utilisation de biberons comportant du BPA sera explicitement interdite, même s'ils relèvent de la catégorie des dispositifs médicaux, ce qui ne peut constituer qu'une régularisation de la loi de 2010.

J'aborderai un dernier point avant de conclure. Sur l'initiative du groupe écologiste, le Sénat avait demandé la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les perturbateurs endocriniens. Même si nous avons déjà eu plusieurs rapports de ce type, notamment celui de Gilbert Barbier pour l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, l'OPECST, le Gouvernement pourra ainsi actualiser les données scientifiques et présenter la politique qu'il entend mener à ce sujet. Je le disais, ce rapport devra également contenir des informations sur les dispositifs médicaux, ce qui est tout à fait pertinent.

En conclusion, je constate que la navette parlementaire a été fructueuse : nous avons eu des débats approfondis sur la date d'entrée en vigueur de la fin programmée des conditionnements alimentaires comportant du bisphénol A et nous avons enrichi le texte de mesures complémentaires.

À ce stade de la deuxième lecture, je crois que nous avons abouti à un compromis tout à fait satisfaisant, qui conforte nos ambitions dans un cadre réaliste.

Au regard des mesures restant réellement en discussion, il me semble inutile de reporter l'adoption définitive du texte de plusieurs semaines. En adoptant conforme le texte résultant des travaux de l'Assemblée nationale, le Sénat adresserait, dès aujourd'hui, un signal politique déterminant, puisque notre pays serait alors le premier au monde à programmer effectivement la fin de l'utilisation du bisphénol A dans les conditionnements alimentaires.

Tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, il existe une très large majorité, voire un consensus, sur le principe et les grandes modalités.

C'est pourquoi, mes chers collègues, je vous propose, au nom de la commission des affaires sociales unanime, d'adopter la proposition de loi transmise par l'Assemblée nationale sans modification. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste. – Mme Marie-Thérèse Bruguière applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Dominique Bertinotti, *ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée de la famille.* Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, tout d'abord, je vous serais reconnaissante de bien vouloir excuser Mme Marisol Touraine, qui ne peut être au Sénat aujourd'hui en raison du lancement du plan de lutte contre les déserts médicaux.

J'en viens à cette proposition de loi, qui se fonde sur une seule exigence : assurer la sécurité de nos concitoyens. C'est elle qui doit guider nos choix en matière de santé publique.

En appliquant le principe de précaution, notre objectif n'est pas de sanctionner. Toutefois, lorsque la santé des Français est en jeu, les intérêts privés doivent être relégués au second plan.

La qualité de l'environnement est une préoccupation majeure du Gouvernement. Aujourd'hui, nous savons que certains produits, dont nous avons un usage quotidien, ont

un impact néfaste sur notre santé. Nous pouvons établir avec certitude que de nombreux objets entourant les Français dans leur vie quotidienne ne sont pas exempts de risques.

Il est donc essentiel de soutenir et d'amplifier les initiatives qui ont été développées à l'échelle communautaire. Je pense notamment à la directive REACH, qui nous a permis de parfaire nos connaissances scientifiques dans ce domaine en constituant une large base de données sur les produits utilisés dans l'Union européenne.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont voté à l'unanimité, en 2010, l'interdiction de l'utilisation des biberons contenant du bisphénol A. Ce fut une étape majeure et le début d'un processus qu'il nous revient aujourd'hui de poursuivre.

De nombreuses études mettent régulièrement en garde les pouvoirs publics contre les effets nocifs du bisphénol A sur notre état de santé. Celles-ci ont prouvé, vous l'avez rappelé, madame le rapporteur, que le BPA est une substance toxique pour l'animal. Par ailleurs, nous savons que ce produit est un perturbateur endocrinien.

En 2010, l'ex-Agence française de sécurité sanitaire des aliments avait synthétisé les travaux de recherche sur le sujet et reconnaissait la présence de « signaux d'alerte » dans les études scientifiques.

Très concrètement, cela signifie que nous pouvons aujourd'hui établir un lien clair entre le bisphénol A et certaines pathologies humaines, telles que les maladies cardiovasculaires et métaboliques.

Un an plus tard, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, l'ANSES, a montré que les nourrissons, les femmes enceintes et les femmes allaitantes étaient plus touchés par le bisphénol A. Ces populations fragiles en seraient ainsi les premières victimes.

Il serait totalement irresponsable de ne pas agir : douter de l'innocuité d'une substance doit nous suffire à appliquer le principe de précaution.

C'est la conviction du Gouvernement.

C'est également le devoir du législateur que d'encadrer, de réglementer, de contrôler et, le cas échéant, de sanctionner.

C'est tout le sens de cette proposition de loi.

Le bisphénol A représente un véritable danger : il est en effet utilisé dans la fabrication d'objets qui entourent nos concitoyens au quotidien. Il entre notamment dans la composition d'un nombre considérable de contenants alimentaires. Or nous savons aujourd'hui que le bisphénol A peut spontanément migrer vers les aliments et que nos concitoyens peuvent donc l'ingérer.

Voilà un an, de nombreux députés ont cosigné ce texte, dont Jean-Marc Ayrault et Gérard Bapt, qui est à l'initiative de cette démarche, que je salue. La proposition de loi que nous défendons vise à la « suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol A ».

Notre volonté, c'est donc d'aller plus loin dans la protection des consommateurs et de compléter les textes législatifs déjà en vigueur.

Nous ne pouvons plus nous permettre d'attendre pour protéger les populations les plus fragiles des effets nocifs du BPA.

Toutefois, notre ambition est plus grande encore, car c'est bien l'ensemble des Français qui est aujourd'hui menacé par le BPA. Il nous faut donc assurer la protection de tous nos concitoyens des effets néfastes des perturbateurs endocriniens.

Sur ce sujet, nous pouvons être fiers que la France soit pionnière en Europe.

Le Gouvernement a pris la mesure des enjeux en matière de santé-environnement. La conférence environnementale a été l'occasion de rappeler notre mobilisation et notre engagement sur ce sujet essentiel.

Le Premier ministre avait d'ailleurs exprimé son soutien quant à l'initiative législative qui visait à interdire le bisphénol A dans les contenants alimentaires.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui permettra, le 1^{er} jour du mois suivant la promulgation de la loi, de suspendre les contenants alimentaires produits avec du bisphénol A à destination des enfants de moins de trois ans.

En 2015, elle fera disparaître l'ensemble des contenants alimentaires fabriqués avec cette substance.

Ce n'est que par réalisme que nous avons fait le choix de procéder en deux étapes. Il ne suffit pas de décréter l'interdiction de l'utilisation d'une substance, encore est-il nécessaire de trouver des produits de substitution qui remplaceront le bisphénol A et qui ne présenteront aucun risque nouveau pour les consommateurs.

Cette proposition de loi est une étape décisive, mais nous devons poursuivre notre mobilisation.

La conférence environnementale nous a également permis de rappeler notre volonté de prévenir, avec pragmatisme, les risques de santé-environnement. En faisant vivre la démocratie environnementale, nous avons fixé des objectifs et établi une méthode afin d'inscrire notre action dans la durée.

La table ronde relative à la « santé-environnement » et animée par Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, nous a permis de redire l'importance de faire face à l'apparition des risques « émergents ». Ceux-ci sont particulièrement difficiles à appréhender. Leurs effets sur la santé sont encore trop mal connus. C'est la raison pour laquelle il est essentiel de miser sur la recherche. Une mobilisation européenne et internationale est aujourd'hui primordiale.

En outre, nos concitoyens sont confrontés à d'autres expositions au BPA et à des molécules dites cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques. Nous attendons beaucoup des travaux scientifiques qui ont été engagés. Leurs résultats devraient nous permettre de prendre rapidement les mesures qui s'imposent.

Cependant, pour certains produits, nous ne pouvons plus attendre. Les expositions environnementales aux perturbateurs endocriniens, particulièrement durant le développement fœtal, sont par exemple suspectées d'être à l'origine d'une diminution de la concentration spermatique dans les pays industrialisés. Il a été observé qu'au contact de l'un des phtalates les plus communément utilisés, le DEHP, 40 % des cellules à l'origine de la production des spermatozoïdes disparaissaient au bout de trois jours.

C'est pourquoi, à la suite d'un amendement de son rapporteur adopté par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, l'article 3 de ce texte prévoit d'interdire les tubulures comportant du DEHP dans les services de pédiatrie, de néonatalogie et de maternité. Cette interdiction sera applicable dès 2015 ; un substitut inoffensif existe et les industriels produisent déjà des tubulures l'utilisant.

En nous saisissant de la question des phtalates, nous serons précurseurs, dans une Europe où les règles de santé publique doivent s'appliquer à tous les industriels. La protection des consommateurs doit constituer notre unique objectif. Ce texte marque la fin du laisser-faire.

Le Gouvernement s'est également saisi du sujet des dispositifs médicaux. Si le BPA est aujourd'hui interdit dans les biberons vendus en pharmacie ou en grande surface, il ne l'est pas dans ceux que les consommateurs peuvent trouver dans les maternités et les services de néonatalogie. Nous avons fait le choix de corriger cette situation inacceptable.

Ces deux dispositifs sont également l'occasion de dire aux industriels qu'il est urgent d'accélérer leurs travaux sur les produits de substitution des phtalates et des perturbateurs endocriniens. En effet, nous ne pourrions pas nous permettre d'attendre que les industriels s'adaptent une fois que les études auront été publiées.

Je tiens enfin à redire devant vous, mesdames, messieurs les sénateurs, que la prévention des risques sanitaires environnementaux est un thème majeur de la politique de santé du Gouvernement.

L'action que nous mènerons se déclinera autour de trois axes.

Le premier, c'est la constitution d'un groupe de travail qui associe l'ensemble des acteurs de la lutte contre les perturbateurs endocriniens. D'ici à juin 2013, il aura pour mission d'élaborer une stratégie nationale globale : son objectif est de coordonner efficacement les actions de recherche, d'expertise, d'information du public et de réflexion sur l'encadrement réglementaire.

Le deuxième axe, c'est la priorisation de nos actions. Pour faire face aux enjeux de demain, nous ne pouvons pas nous limiter au BPA : l'ensemble des perturbateurs endocriniens, tels que les phtalates, doivent faire rapidement l'objet de notre attention. Pour chaque sujet, il faut aborder le problème en nous fondant sur une expertise plurielle et contradictoire, dans laquelle l'industrie ne sera pas juge et partie de ce processus de recherche.

Enfin, le troisième axe concerne les produits de substitution : ils ne devront pas être à l'origine de doutes nouveaux ou de risques insoupçonnés pour les Français. Il nous faut donc les mesurer.

Mesdames, messieurs les sénateurs, notre priorité en matière de santé publique, c'est la sécurité des Français. Je vous appelle donc à soutenir unanimement cette proposition de loi, mais je vous appelle également à voter conforme ce texte. Il est en effet essentiel que la suspension du bisphénol A dans la fabrication des contenants alimentaires soit effective le plus rapidement possible. Il y va de la sécurité de nos enfants et des populations les plus fragiles. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste ainsi que sur certaines travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à Mme Catherine Deroche.

Mme Catherine Deroche. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, notre assemblée examine en deuxième lecture la proposition de loi du député M. Gérard Bapt visant à suspendre la fabrication, l'importation, l'exportation et la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol A.

Je rappelle que ce produit représente un danger sanitaire principalement lorsqu'il est porté à haute température au contact d'un aliment, comme le lait dans les biberons chauffés au micro-ondes. Par conséquent, les personnes les plus exposées sont les nourrissons et les enfants de moins de trois ans, puisque leur système hormonal est encore immature.

La loi du 30 juin 2010 tendant à suspendre la commercialisation de biberons produits à base de bisphénol A avait été adoptée pour ces raisons : il s'agissait, en application du principe de précaution, de protéger dans l'urgence une population à risque.

Je rappelle que l'initiative en revient à notre Haute Assemblée.

Cette interdiction était à l'époque entièrement justifiée étant donné la nocivité avérée du BPA pour cette population dans ces conditions d'utilisation.

La question se pose de façon différente pour l'extension de cette interdiction à d'autres contextes : non chauffé et sans contact direct avec des aliments, il représente un risque moindre.

Entendons-nous bien : nous sommes évidemment favorables par principe à toute mesure qui pourrait améliorer la protection de la santé de nos concitoyens, *a fortiori* des nourrissons et des enfants en bas âge, mais nous devons procéder de façon pertinente, pour éviter que le remède ne s'avère pire que le mal. Notamment, il est nécessaire, avant de nous prononcer définitivement, de prendre en compte deux enjeux essentiels : d'une part, la garantie de l'innocuité des substituts au BPA et, d'autre part, le délai d'adaptation des industriels concernés.

S'agissant des substituts, nous n'avons, en l'état actuel de la recherche, aucune garantie scientifique qu'ils représenteraient un danger sanitaire moindre que le BPA. Dans un rapport de 2011 et une note de 2012, l'ANSES a présenté 73 substituts possibles. Le constat est clair : sur ces 73 produits, aucun ne présente de garantie d'innocuité.

Nous ne disposons pas encore du recul nécessaire pour déterminer quels produits pourraient améliorer la sécurité sanitaire par rapport au bisphénol A. C'est pourquoi il nous semble nécessaire de prendre le temps de la recherche et de la précaution si nous voulons vraiment privilégier la sécurité sanitaire.

C'est dans cet esprit que nous approuvons les mesures adoptées par l'Assemblée nationale, particulièrement le nouvel alinéa 6 de l'article 1^{er}, qui sont de nature à apporter des garanties quant à la validation de l'innocuité des substituts envisagés pour les applications industrielles.

Le Gouvernement devra remettre au Parlement un rapport évaluant les substituts possibles au bisphénol A, pour ses applications industrielles, au regard de leur éventuelle toxicité. Au cas où certains usages du bisphénol A n'auraient pas pu trouver de substitut sûr, le législateur pourra réexaminer les présentes dispositions en vue d'aménager l'entrée en vigueur de l'interdiction selon les produits.

En effet, l'adaptation des industriels français à la production de substituts est plus délicate qu'il n'y paraît. Le bisphénol A est un composant chimique très utilisé pour le conditionnement de produits alimentaires en raison de son efficacité pour leur conservation. Sans BPA, nous serions confrontés à des problèmes d'altération et de contamination des denrées alimentaires par leurs contenants mêmes.

Nous ne devons donc pas nous précipiter en décidant une interdiction trop rapide et potentiellement contre-productive. Il nous semble indispensable de laisser aux industries le temps de préparer l'interdiction complète dans de bonnes conditions.

En outre, nous sommes un des rares pays européens à avoir une réglementation stricte sur le bisphénol A ; une entrée en vigueur prématurée de l'interdiction générale risquerait de pénaliser nos industries en Europe.

C'est pour cette raison que notre groupe avait défendu en première lecture un amendement visant à reporter l'entrée en vigueur de cette interdiction générale au 1^{er} janvier 2016.

Finalement, les députés ont fixé la date de cette interdiction au 1^{er} janvier 2015, rejoignant ainsi la position de la commission des affaires sociales du Sénat. Ce délai est à notre avis raisonnable, comparé à celui qui figurait dans le texte initial, à savoir un terme fixé au 1^{er} janvier 2014.

Par ailleurs, comme je l'ai déjà rappelé, nous approuvons l'entrée en vigueur prochaine de l'interdiction du BPA pour les contenants destinés aux enfants de moins de trois ans.

En outre, nous soutenons l'article 4, qui prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement sur les conséquences sanitaires et environnementales de la présence des perturbateurs endocriniens dans notre alimentation, notre environnement et notre organisme. Ce document devra permettre d'élaborer une réglementation complète et scientifiquement à jour pour garantir à nos compatriotes une protection sanitaire de qualité.

En conclusion, le groupe UMP votera ce texte. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, de l'UDI-UC et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Isabelle Pasquet.

Mme Isabelle Pasquet. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, protéger l'environnement ainsi que nos concitoyens des dangers pouvant potentiellement naître de l'activité humaine, telle est la responsabilité qui nous incombe, une responsabilité politique et juridique depuis que notre pays a conféré au principe de précaution une valeur constitutionnelle.

Cet impératif, qui fait de la prévention des scandales sanitaires une obligation, aurait dû nous conduire à l'adoption d'une mesure législative qui, permettez-moi de le dire, soit moins frileuse.

En 2010, nous avons soutenu la proposition de loi visant à suspendre la commercialisation des biberons produits à base de bisphénol A, et déjà nous regrettons que cette loi n'ait pas été le support législatif pour une interdiction totale.

Nous avons également voté la présente proposition de loi en première lecture, faisant encore une fois le constat qu'il aurait été préférable que les impératifs sanitaires prédominent sur les intérêts économiques. Nous avons à cette occasion regretté le report au 1^{er} juillet 2015 de la date d'interdiction de commercialisation et d'importation de produits contenant du BPA.

Aussi, mes chers collègues, compte tenu des débats et des travaux de l'Assemblée nationale, vous pouvez imaginer combien nous sommes déçus.

Certes, les députés ont souhaité que le texte, destiné à devenir prochainement une loi, soit d'application plus rapide que ce qui avait été décidé par la Haute Assemblée.

Malgré cela, la mesure d'interdiction est considérablement réduite. Ainsi, la suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de contenants produits à base de BPA ne portera plus désormais que sur les seuls contenants ayant un contact direct avec les produits alimentaires.

Cette disposition, dont chacun sait qu'elle était défendue par l'industrie agroalimentaire, ne nous paraît pas totalement satisfaisante.

Nous souhaitons que tous les moyens soient mobilisés pour que la recherche sur les substituts au BPA permette de déboucher rapidement sur des résultats concrets. Nous souhaiterions savoir comment les pouvoirs publics peuvent l'accompagner, voire y participer. Les conclusions de cette recherche peuvent avoir des conséquences importantes pour la santé de nos concitoyens, ce qui justifie qu'elle ne soit pas laissée à la seule volonté des industriels.

L'Assemblée nationale a également supprimé l'amendement présenté par la sénatrice Chantal Jouanno et adopté par la Haute Assemblée en première lecture, interdisant l'utilisation dans la composition des dispositifs médicaux destinés aux nourrissons, jeunes enfants et femmes enceintes, l'ensemble des substances cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques – CMR de catégorie 2 – ainsi que des perturbateurs endocriniens. Cette disposition, qui concernait près de 400 produits, était sans doute trop ambitieuse pour être pleinement opérationnelle à l'horizon du 1^{er} janvier 2015. Toutefois, sa suppression pure et simple nous paraît regrettable. Là encore, nous souhaiterions que le Gouvernement puisse nous rassurer sur la mobilisation des pouvoirs publics dans la recherche concernant les produits mis en cause par l'amendement de nos collègues. Si des doutes existent, tout doit alors être mis en œuvre, même en l'absence d'un impératif d'interdiction.

Nous formulons les mêmes regrets quant à l'adoption au sein de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, sur l'initiative du rapporteur Gérard Bapt, d'une mesure réduisant la portée de l'amendement voté par le Sénat sur l'initiative de Gilbert Barbier.

Alors que la disposition retenue par le Sénat interdisait l'utilisation, dans les unités de néonatalogie et de maternité, de matériel de nutrition parentérale contenant l'un des trois phtalates classés comme CMR, les députés ont préféré n'interdire qu'un phtalate, le di ou DEHP, considérant que seul celui-ci présentait une documentation scientifique capable de justifier son interdiction.

Là encore, on voit toute l'importance d'intensifier la recherche publique.

L'exercice qui consiste à légiférer sur la base du principe de précaution n'est pas aisé. Il s'agit de trouver le juste dosage entre les connaissances scientifiques acquises, les doutes possibles, probables ou certains, et la nécessité de protéger les consommateurs et/ou l'environnement. L'exercice est certes complexe, mais, vous le voyez, nous regrettons que la portée de cette proposition de loi soit réduite par rapport à ce que le Sénat avait proposé.

Pour autant, en dépit de ces reculs, nous n'ignorons pas que le rejet de cette proposition de loi aurait pour effet de revenir à la situation actuelle, c'est-à-dire à la simple interdiction d'utilisation du BPA dans les biberons. L'adoption de cette mesure en 2010, bien qu'insuffisante à nos yeux, n'est pas pour rien dans le dépôt du texte que nous examinons aujourd'hui.

Nous savons également que la loi de 2010 a permis de faire bouger les lignes au-delà de nos frontières, puisque trois pays européens ont décidé d'interdire la commercialisation des contenants de produits alimentaires comportant du bisphénol A et destinés aux nourrissons.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues, le groupe CRC votera en faveur du texte transmis par l'Assemblée nationale. *(Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste.)*

M. le président. La parole est à M. Vincent Capo-Canellas.

M. Vincent Capo-Canellas. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, l'objet de cette proposition de loi est à l'évidence consensuel. Son objectif est de supprimer le bisphénol A des conditionnements alimentaires ; elle a déjà été longuement débattue par notre assemblée voilà deux mois. La question n'est pas de savoir si nous devons adopter ce texte, mais selon quelles modalités concrètes nous devons le faire.

Il est en effet avéré aujourd'hui par les études scientifiques et les agences sanitaires que le bisphénol A, très largement utilisé dans les produits de la vie courante, est toxique chez l'animal et très fortement suspecté de l'être chez l'homme. Il est également prouvé que l'alimentation constitue la source principale d'exposition.

Par ailleurs, contrairement aux critères classiques de la toxicologie, selon laquelle « seule la dose fait le poison », le BPA produit des effets à faibles doses.

Enfin, il est établi que les femmes enceintes ou allaitantes, les nourrissons et les jeunes enfants sont particulièrement vulnérables à la toxicité du BPA.

Cela doit nous conduire à être particulièrement vigilants et à prendre des mesures spécifiques pour protéger ces populations.

C'est ce qu'avait entrepris le Sénat en adoptant en 2010 la proposition de loi tendant à suspendre la commercialisation des biberons produits à base de bisphénol A.

C'est également ce que prévoit le présent texte en maintenant la date d'interdiction pour les conditionnements destinés aux nourrissons et enfants de moins de trois ans au premier jour du mois suivant sa promulgation. C'est une bonne chose, et cela ne pose en effet aucun problème aux industriels, lesquels ont déjà anticipé cette disposition : comme Mme le rapporteur l'a rappelé tout à l'heure, il n'existe quasiment plus de conditionnements alimentaires pour les nourrissons comportant du BPA.

La navette parlementaire a permis, en outre, de trouver un accord sur plusieurs points ayant fait l'objet de longs débats dans nos assemblées. Il faut saluer ces avancées.

Ainsi, s'agissant de la date d'entrée en application de la suspension pour l'ensemble de la population, l'Assemblée nationale a retenu le 1^{er} janvier 2015. Cette date nous semble raisonnable pour donner la possibilité aux industriels de s'adapter et de proposer des substituts dont l'innocuité ne fera aucun doute.

En outre, la disposition introduite par l'Assemblée nationale prévoyant que, un an avant l'entrée en vigueur de l'interdiction, le Gouvernement remettra un rapport évaluant les substituts possibles au bisphénol A pour ses applications industrielles, au regard de leur éventuelle toxicité, permettra d'adapter la législation si cela s'avère nécessaire. Nous approuvons ces mesures réalistes qui rendront la loi applicable.

Concernant l'élargissement de la suspension aux dispositifs médicaux, l'Assemblée nationale est revenue sur la mesure adoptée à l'unanimité par le Sénat sur l'initiative de Chantal Jouanno, en limitant l'interdiction à un phtalate – le DEHP – dans les services de maternité, de néonatalogie et de pédiatrie.

Nous vous proposons de nouveau d'exclure la présence de tout perturbateur endocrinien ou de toute substance cancérigène, mutagène et reprotoxique dans tous les dispositifs médicaux, estimant que tous les produits au contact des femmes enceintes ou allaitantes et des bébés doivent exclure la présence de perturbateurs endocriniens. Nous y reviendrons au cours de la discussion des articles.

Au-delà de cette proposition, c'est bien l'ensemble des problématiques liées à la santé environnementale qui doivent être traitées et faire l'objet d'une volonté déterminée du Gouvernement. C'est le message que, sur l'initiative de Chantal Jouanno, déjà très à la pointe sur cette question lors de son passage au ministère de l'écologie, le groupe UDI-UC souhaite vous adresser en déposant à nouveau cet amendement, monsieur le ministre. En effet, on peut regretter que le Gouvernement ait pris peu d'engagements concrets sur ce sujet lors de la Conférence environnementale à laquelle j'ai participé, notamment lors de la table ronde dédiée à la « santé environnementale ».

Nous saluons l'annonce faite au début de la semaine par la ministre de l'écologie, d'objectifs de diminution de l'exposition des populations aux perturbateurs endocriniens et de lutte contre leurs impacts sanitaires et environnementaux. Nous devons en effet agir pour la réduction des risques liés à l'exposition aux perturbateurs endocriniens. On est encore très ignorant des effets « cocktail » et des effets à long terme de ces polluants.

Nous agissons au niveau national, ce qui est une bonne chose. Mais, nous le savons, il faut aussi agir sur ces questions à l'échelon européen, au niveau du droit communautaire, pour que ces décisions soient efficaces, comme l'a montré la directive européenne interdisant la commercialisation de biberons contenant du bisphénol A, adoptée dans la foulée de la loi du 30 juin 2010. N'oublions pas non plus dans ce contexte les enjeux liés aux phénomènes de distorsion de concurrence.

Comme l'avait noté notre collègue Muguet Dini en première lecture, des signes positifs au niveau européen peuvent être relevés. Ainsi, vont dans la bonne voie, d'une part, la demande de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, l'ANSES, de classer, dans le cadre du règlement sur l'enregistrement, l'évaluation, l'autorisation et les restrictions des substances chimiques, ou REACH, le bisphénol A comme toxique pour la reproduction, et, d'autre part, le vote, en février prochain, d'un rapport au Parlement européen sur « la protection de la santé publique contre les perturbateurs endocriniens ».

Cependant, nous savons que l'Autorité européenne de sécurité des aliments est en retrait sur ces sujets, et notamment sur les perturbateurs endocriniens dont elle met en doute les risques pour la santé humaine.

Madame la ministre, il vous faut convaincre la Commission européenne et vos collègues européens pour aller plus loin sur ces questions de santé environnementale, notamment dans le cadre de la révision prochaine de la stratégie communautaire relative aux perturbateurs endocriniens. La France doit rester à la pointe de ce combat.

En adoptant cette proposition de loi, le législateur national fait un pas important. Mais la question ne doit pas se limiter au seul BPA. Nous le voyons bien par les initiatives de nos collègues, il nous faudra traiter rapidement et plus largement de l'ensemble des perturbateurs endocriniens avérés et des substances cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques, les fameux phtalates et autres parabènes.

En votant cette proposition de loi, la France sera le premier pays au monde à mettre fin à l'utilisation du bisphénol A dans les conditionnements alimentaires. C'est un signal politique fort.

Nous saisissons également l'occasion pour aborder de nouveaux aspects de nos politiques sanitaires. Il nous faut poursuivre dans cette voie.

M. le président. La parole est à M. Gilbert Barbier.

M. Gilbert Barbier. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, au stade où nous sommes parvenus dans l'examen de la présente proposition de loi, il n'est me semble-t-il plus utile de justifier le bien-fondé de ce texte. Nous sommes tous ici convaincus que le laisser-faire n'a pas sa place en matière de santé publique : douter de l'innocuité d'une substance est suffisant pour agir.

Du reste, le groupe du RDSE – je me permets de le rappeler – a joué un rôle précurseur dans cette démarche en déposant, dès 2010, une proposition de loi visant à interdire, au nom du principe de précaution, le bisphénol A dans les plastiques alimentaires. À l'époque, même s'il n'existait pas de preuves tangibles des effets de cette substance sur l'homme, l'ex-Agence française de sécurité sanitaire des aliments, l'Afssa, avait reconnu dans des études scientifiques la présence de signaux d'alerte.

En séance publique, le Sénat avait limité la portée de ce texte, en suspendant uniquement la commercialisation des biberons produits à base de bisphénol A. Adoptée à l'unanimité des deux assemblées, la loi du 30 juin 2010 opérait un premier pas, faisant de la France une pionnière en Europe sur ce sujet : la Commission européenne a, de fait, étendu par la suite cette mesure à l'ensemble des États membres.

Depuis lors, plusieurs études ont confirmé les dangers du bisphénol A, en particulier pour les nourrissons, les jeunes enfants, les femmes enceintes ou allaitantes, et ce même à de faibles niveaux d'exposition. J'ai moi-même conduit une mission au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques, l'OPECST, sur les perturbateurs endocriniens, mission dont les conclusions établissaient sans ambiguïté que les risques, pour l'environnement comme pour la santé humaine, de ces substances classées pour la plupart cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques, ou CMR, étaient suffisamment nombreux et précis pour inciter à l'action.

C'est dire que je souscris tout à fait aux préoccupations des auteurs de la présente proposition de loi, qui souhaitent interdire tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol A.

Je suis même allé plus loin, en proposant de proscrire l'utilisation, dans les unités de néonatalogie et de maternité, des matériels de nutrition parentérale contenant trois phtalates classés comme CMR et déjà interdits pour les jouets et matériaux au contact des jeunes enfants. L'amendement que j'avais déposé à cette fin a été adopté par le Sénat. Je regrette que l'Assemblée nationale ait amputé cette interdiction d'une partie de son contenu. De fait, restreinte aux tubulures comportant du di(2-ethylhexyl) phtalate, cette mesure ne s'attaque plus en pratique aux contenants, notamment aux poches en plastique. J'espère cependant que ces dernières pourront un jour être interdites, sous cette composition.

Je rappelle tous ces faits car je ne voudrais pas qu'on se méprenne sur les motifs qui m'ont poussé à déposer, à l'article 1^{er}, deux amendements que j'avais d'ailleurs déjà défendus en première lecture.

La présente proposition de loi suggère une démarche ciblée et progressive qui me paraît pertinente au regard du contexte scientifique.

Il s'agit tout d'abord de suspendre rapidement, c'est-à-dire dès la promulgation de ce texte, la commercialisation des conditionnements comportant du bisphénol A destinés à l'alimentation des nourrissons et des enfants en bas âge. Compte tenu de la vulnérabilité particulière de ces derniers à une telle exposition – elle a été identifiée *via* de nombreuses études –, il n'y a évidemment pas à tergiverser sur ce point.

Comme cela a d'ailleurs été déjà relevé, il semble que les industriels n'utilisent d'ores et déjà quasiment plus de bisphénol A dans les conditionnements alimentaires pour bébés.

Il s'agit ensuite d'intégrer un avertissement sanitaire déconseillant l'usage des conditionnements comprenant du bisphénol A aux femmes enceintes ou allaitantes, ainsi qu'aux enfants de moins de trois ans. J'avais moi-même préconisé cette mesure dans mon rapport ; je souhaite simplement que le message soit un peu plus clair et lisible que le pictogramme figurant sur les boissons alcoolisées, pictogramme dont nous sommes plusieurs, au sein de la commission, à avoir dénoncé l'inefficacité.

Enfin, il s'agit à terme, c'est-à-dire à compter du 1^{er} janvier 2015, d'interdire tout conditionnement alimentaire comprenant du bisphénol A. Je suis évidemment favorable à cette mesure, sur le plan du principe. Toutefois, j'exprimerai une légère divergence concernant l'échéance retenue. Il faut accorder un délai suffisant aux industriels pour leur permettre de vérifier le plus sérieusement possible que les solutions de substitution sur lesquelles ils ont déjà engagé des recherches sont adaptées aux différents usages alimentaires et satisfont aux exigences de sécurité pour le consommateur.

J'entends ici ou là que le problème, déjà à l'étude dans certaines entreprises, serait résolu dans un an au plus. Ce serait en particulier le cas pour Nestlé. Toutefois, restons sérieux : les PME les plus modestes n'ont pas les mêmes moyens que cette grande firme. De plus, Nestlé ne met pas en boîtes du cassoulet de Castelnaudary et ne recourt donc pas

aux résines époxy ! Or c'est précisément pour ces dernières, et non pour les polycarbonates, que subsistent le plus grand nombre de problèmes techniques.

Le remplacement des résines époxy contenant du bisphénol A par d'autres résines ne s'opère pas de la même manière pour tous les aliments, eu égard aux réactions variables du « couple contenant contenu » précédemment évoqué.

S'agissant par exemple des denrées acides, une oxydation peut survenir au bout de quelques mois. De nombreux tests sont donc nécessaires avant de valider, dans la durée, l'étanchéité des nouvelles résines et d'assurer la sécurité microbiologique des aliments. Ces vérifications par familles de produits, dont certains ne se récoltent qu'une fois l'an, sont indispensables.

Le Sénat, dans sa grande sagesse, avait adopté mon amendement tendant à instaurer un délai supplémentaire de six mois. L'Assemblée nationale, quant à elle, est revenue à la date du 1^{er} janvier 2015.

Toutefois, madame le ministre, je ne peux m'empêcher de noter que, en commission, le rapporteur Gérard Bapt s'est dit dans un premier temps satisfait de la date du 1^{er} juillet 2015, et qu'en séance publique plusieurs députés, notamment socialistes, vous ont appelée à émettre un avis de sagesse sur ce compromis.

J'ignore si je parviendrai à convaincre une fois de plus la Haute Assemblée de la pertinence de cette date. Toutefois, je le répète, restons à la fois exigeants et réalistes dans la concertation avec les professionnels de la filière agroalimentaire, pour la santé sanitaire de la population.

Pour conclure, j'insisterai sur le point suivant : notre action, pour être efficace, doit s'inscrire dans une perspective plus large, à l'échelle de l'Union européenne. Cet impératif a d'ailleurs été déjà mentionné. Nous devons être particulièrement vigilants quant à l'évolution de cette question au niveau européen. Je vous saurais donc gré, madame la ministre, de bien vouloir intervenir en ce sens pour convaincre nos collègues.

M. le président. La parole est à Mme Aline Archimbaud.

Mme Aline Archimbaud. La dangerosité du bisphénol A n'est plus, aujourd'hui, une simple hypothèse. Le travail méticuleux, entrepris notamment par le Réseau environnement santé, recense plus de 700 études sur le sujet, dont plus de 95 % sont concordantes et concluent à un effet délétère de ce perturbateur endocrinien sur nos organismes. (*Mme la rapporteur acquiesce.*)

Nous savons que le bisphénol A est un perturbateur endocrinien, qu'il est cancérigène et neurotoxique, qu'il altère la croissance, qu'il entraîne un avancement de la maturation sexuelle secondaire et des changements comportementaux, qu'il altère le système nerveux et peut causer un déclin cognitif, qu'il prédispose à l'obésité, qu'il a des effets profonds sur le métabolisme du glucose, pouvant favoriser le développement du diabète, y compris par des expositions à faibles doses, qu'il augmente le risque de cancer, qu'il entraîne des lésions de l'ADN du sperme et affecte partant la fertilité, et, surtout, que ses effets sont héréditaires et transgénérationnels, même à des niveaux d'exposition très faibles.

Pour l'ensemble de ces raisons, le groupe écologiste se félicite du travail parlementaire constructif auquel a donné lieu la présente proposition de loi, déposée par Gérard Bapt en juin 2011.

Le texte qui nous arrive aujourd'hui de l'Assemblée nationale opère certes un retrait sur la question des dispositifs médicaux et sur celle des conditionnements concernés par l'interdiction du bisphénol, puisque seuls les emballages en contact direct avec les denrées alimentaires sont désormais visés. Néanmoins, il faut le reconnaître, cette proposition de loi comporte également des avancées notables.

Tout d'abord, les députés ont rétabli la date du 1^{er} janvier 2015 pour la suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement, contenant ou ustensile comportant du bisphénol.

Chers collègues, c'est l'échéance que nous avons été conduits à arrêter en commission, en première lecture. J'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer à cette tribune, cette décision nous avait beaucoup coûté, à nous, écologistes, qui souhaitons un délai moins long. Au reste, il me semble que cette date tient déjà largement compte des difficultés du tissu industriel à s'adapter au changement de normes. J'ai déjà précisé qu'il s'agissait du « maximum acceptable pour nous », et qu'il était « hors de question que nous cédions un jour de plus ». Sur ce plan, cette nouvelle version du présent texte nous satisfait donc réellement.

Ensuite, nos collègues de l'Assemblée nationale ont introduit une demande de rapport, que le Gouvernement sera tenu de remettre au Parlement avant le 1^{er} juillet 2014, au sujet des substituts possibles au bisphénol A pour ses applications industrielles au regard de leur éventuelle toxicité. Cette disposition nous semble constituer un bon compromis, propice à rassurer ceux d'entre nous qui, ici même, avaient exprimé leur inquiétude lors des débats en première lecture.

Pour ma part, j'attends ce rapport sereinement. En effet, je sais que de nombreux substituts au bisphénol A existent déjà et sont fiables. Je songe notamment au plastique polycarbonate et, selon les applications, au verre et à l'acier inoxydable, au copolyester Tritan, au polypropylène et aux Grilamid, aux oléorésines, aux résines reformulées, aux films en polyéthylène téréphtalate ou films en PET, aux plastiques de haute performance, ou encore aux briques cartonnées Tetra Pak.

De surcroît, une modification de l'article 2 a introduit une interdiction sans délai des collerettes de tétines et de sucettes, ainsi que des anneaux de dentition comportant du bisphénol A.

En outre, à l'article 3, est établie une interdiction des biberons comportant du bisphénol A et utilisés au titre de dispositifs médicaux. Nous ne pouvons également que nous en réjouir.

Pour toutes ces raisons, le groupe écologiste votera en faveur d'une adoption conforme du présent texte résultant des travaux de l'Assemblée nationale, solution que la commission des affaires sociales a d'ailleurs adoptée avant-hier soir, à l'unanimité des présents. Comme les précédents orateurs l'ont rappelé avant moi, nous nous félicitons de pouvoir montrer ainsi l'exemple en Europe et dans le monde.

Certes, il est frustrant de renoncer à apporter des précisions supplémentaires à cette proposition de loi, y compris sur la question des dispositifs médicaux ; disant cela, je songe notamment à l'amendement de notre collègue Chantal Jouanno, que nous-mêmes avons contribué à faire adopter en novembre dernier.

Toutefois, ce qui doit primer aujourd'hui, c'est notre volonté d'éviter la convocation d'une commission mixte paritaire. En effet, cette procédure retarderait encore l'entrée

en vigueur du présent texte et repousserait en particulier la mise en œuvre des dispositions concernant les nourrissons et les enfants en bas âge, censée intervenir « à compter du premier jour du mois suivant la promulgation de la loi ».

Par ailleurs, ce compromis ne nous empêche pas de continuer à nous battre sur d'autres points, et notamment sur les perturbateurs endocriniens en général.

Sans doute avez-vous entendu parler de cette étude publiée le mercredi 5 décembre dernier dans la revue *Human Reproduction* à la suite des travaux conduits par l'épidémiologiste Matthieu Rolland, de l'Institut de veille sanitaire, l'InVS. Ces travaux montrent notamment que la concentration du sperme des Français en spermatozoïdes a chuté d'environ 32 % entre 1989 et 2005, et que ce résultat peut être lié « à des facteurs environnementaux, dont les perturbateurs endocriniens ».

Le débat sur la dangerosité des perturbateurs endocriniens, dont le bisphénol A n'est qu'un exemple, doit donc se poursuivre. La demande de rapport introduite à l'article 4, sur l'initiative de notre groupe, lors de la première lecture par le Sénat, s'inscrit dans cette perspective. De fait, cet article établit que « le Gouvernement présente au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport relatif aux perturbateurs endocriniens ». Ce document doit préciser les conséquences sanitaires et environnementales de la présence croissante de perturbateurs endocriniens dans l'alimentation, dans l'environnement direct, dans les dispositifs médicaux et dans l'organisme humain. Il s'agit d'examiner, en particulier, l'opportunité d'interdire un certain nombre de phtalates dans l'ensemble des dispositifs médicaux au regard des matériaux de substitution disponibles et de leur innocuité.

Nous serons particulièrement attentifs à ce que ce rapport puisse être élaboré dans de bonnes conditions, et dans les délais indiqués par le présent texte.

Madame la ministre, nous avons bien entendu vos propositions et vos engagements concernant la constitution d'un groupe de travail et de réflexion consacré à la mise en œuvre de ce cadre normatif et aux progrès de la recherche publique sur les points qui restent à préciser. Nous serons également vigilants sur ce sujet.

Mes chers collègues, je vous remercie par avance de permettre, au cours des mois et des années à venir, la poursuite de ce débat, absolument nécessaire et urgent, sur l'ensemble des perturbateurs endocriniens. J'espère que nos discussions futures seront aussi efficaces que celles que nous avons consacrées au bisphénol. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe écologiste et du RDSE, ainsi que sur certaines travées de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. Bernard Cazeau.

M. Bernard Cazeau. Monsieur le président, madame la ministre, madame la rapporteur, mes chers collègues, je tiens en premier lieu à remercier Gérard Bapt de son heureuse initiative législative visant à suspendre l'usage du bisphénol A dans tout conditionnement à vocation alimentaire.

Il me semble que ce texte a désormais pris sa forme définitive et que la deuxième lecture ne devrait pas remettre en cause l'équilibre auquel nous sommes parvenus.

Pour l'essentiel, l'intention originelle de cette proposition de loi, telle qu'elle a été élaborée par l'Assemblée nationale et enrichie par le Sénat, a été maintenue. Le mot « suspension » souligne sans équivoque la volonté forte qui anime l'ensemble des parlementaires, quelles que soient leurs attaches partisanes, d'affirmer le principe de précaution en matière de santé publique.

En effet, le BPA est utilisé à grande échelle dans la fabrication de plastiques et de résines destinés, entre autres, au revêtement de la paroi intérieure des canettes de boisson et de la majorité des conserves. C'est l'un des constituants des plastiques rigides tels que le polycarbonate.

En 2010, un rapport du ministère de la santé canadien indiquait qu'on avait détecté des concentrations urinaires de bisphénol A chez 91 % des personnes âgées de 6 à 79 ans. Le BPA s'élimine rapidement, en quelques heures, et ne s'accumule pas dans les graisses. Si l'on en trouve des traces dans la quasi-totalité des échantillons urinaires, cela signifie qu'ici et là nous sommes tous exposés quotidiennement au BPA.

Or la liste des effets suspectés de cette substance est longue : malformations génitales chez les nouveau-nés garçons, apparition précoce de la puberté chez les jeunes filles, baisse de la qualité du sperme de l'homme – mais cela reste controversé, madame Archimbaud –, trouble des systèmes hépatique et reproducteur, déficit d'attention, hyperactivité, dépression, obésité, diabète, etc.

L'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures préventives et proportionnées visant à empêcher un risque sanitaire possible. Aussi, nous ne réglerons pas le problème des risques avérés de santé du BPA pour les publics à risque si nous ne protégeons pas l'ensemble de l'alimentation.

En première lecture, le Sénat avait précisé la rédaction du texte, s'agissant notamment de la date d'interdiction de la présence du BPA dans les produits alimentaires, en repoussant cette date de dix-huit mois. Il avait veillé, en outre, à ce que la procédure de retrait de cette substance ne soit pas irréversible.

L'Assemblée nationale n'a pas remis en cause la plupart de nos améliorations, et le texte qui nous est soumis en deuxième lecture ne soulève pas de difficulté insurmontable. La seule modification d'importance concerne la date d'interdiction de la présence du BPA dans les produits alimentaires, écourtée de six mois.

En effet, le choix du Sénat à ce propos, en octobre dernier, fut l'objet de critiques de toute part. Les associations demandaient le 1^{er} janvier 2014 ; les entreprises réclamaient le 1^{er} janvier 2016. Les députés ont décidé finalement de couper la poire en deux en ramenant la date d'interdiction au 1^{er} janvier 2015. C'était la position initiale du groupe socialiste et de Mme la rapporteur en première lecture ; elle reste toujours d'actualité pour cette deuxième lecture.

Cet apport nous paraît constituer un compromis acceptable. Si nous mettons en avant l'obligation de santé publique, nous devons également prendre en considération la capacité de nos entreprises à affronter une période économique particulièrement malaisée. L'impératif de redresser notre économie n'est pas incompatible avec la volonté de protéger nos concitoyens.

Conscients des risques du bisphénol, les industriels n'ont pas attendu la discussion de ce texte pour travailler depuis quelques mois sur des produits alternatifs. La mouture

actuelle – la date du 1^{er} janvier 2015 – leur laisse du temps pour trouver les procédés innovants, les mettre en œuvre et vérifier l'innocuité des substances alternatives.

À cet égard, cette proposition de loi pourra même représenter une chance pour l'industrie française. En effet, partout en Europe, les pays commencent à appliquer des législations interdisant le BPA. J'ai pu lire, hier, un excellent article dans *Le Monde* sur le débat qui fait actuellement rage en Europe entre ceux qui préfèrent privilégier les entreprises et ceux qui se préoccupent aussi de prévention en matière de santé publique.

Si nos entreprises sont en avance pour la fabrication de ces substituts, ce sera un avantage économique majeur de pouvoir présenter des produits qui ne seront pas suspects d'avoir des effets nocifs. Sur les marchés extérieurs, en Allemagne, en Italie ou au Royaume-Uni, les consommateurs ne sont pas moins attentifs à leur état de santé que leurs homologues français.

Sur ce sujet, l'Assemblée nationale a écouté les avis de l'ensemble de la société civile, en adoptant deux mesures de compromis.

Premièrement, seuls les conditionnements entrant en contact direct avec les aliments seront concernés, alors que le texte sénatorial englobait également, jusqu'alors, les surfaces externes des emballages ou des récipients. Cette précision importante répond aux attentes industrielles – nombre d'entre nous ont été saisis de ce problème – et il est en cohérence avec le cadre scientifique aujourd'hui établi d'éviter la migration de BPA dans les aliments.

Deuxièmement, l'Assemblée nationale a décidé que le Gouvernement remettra avant le 1^{er} juillet 2014 un rapport au Parlement pour évaluer les substituts possibles au BPA au regard de leur éventuelle toxicité. Ce rapport permettra, plus de six mois avant l'entrée en vigueur de la suspension, de faire un point d'étape et, le cas échéant, d'adapter notre législation, par exemple s'il n'existe pas de substitut acceptable pour certains produits alimentaires.

Enfin, à ce stade de la discussion parlementaire, il ne paraît pas raisonnable au groupe socialiste de rouvrir le débat sur des sujets portant sur les dispositifs médicaux.

M. Gilbert Barbier. Et pourtant, c'est capital !

M. Bernard Cazeau. Disant cela, je pense notamment aux deux amendements adoptés précédemment par le Sénat sur l'initiative de Chantal Jouanno et Gilbert Barbier.

Le premier amendement visait à interdire dans tout dispositif médical destiné aux femmes enceintes ou allaitantes, aux nourrissons et aux enfants jusqu'à trois ans, soit l'une des substances définies comme cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques de catégorie 2, soit un perturbateur endocrinien identifié dans les mêmes dispositions réglementaires.

Plus de 400 molécules étant ainsi visées, l'Assemblée nationale a estimé que, en raison du champ très large des dispositifs médicaux et des substances concernés, il existait un risque sérieux de se priver d'un dispositif médical indispensable au traitement voire à la survie d'un patient. Nous comprenons cette position et il nous paraît souhaitable de revenir, après étude plus approfondie, sur le dossier spécifique des dispositifs médicaux. Nous veillerons d'ailleurs à ce que tel soit le cas, le moment venu.

Prenons l'exemple des outillages nécessaires à la constitution de poches de sang : on autorise les poches de sang contenant des substances potentiellement nocives, car, pour l'instant, et même si quelques initiatives sont prises ici ou là, on ne sait pas les fabriquer autrement et les transfusions deviendraient impossibles sans elles. Ne nous précipitons donc pas sur ce dossier et essayons de travailler à la recherche des solutions les meilleures possible.

Le second amendement, déposé par Gilbert Barbier, tendait à interdire trois catégories de phtalates dans des dispositifs médicaux destinés aux services de maternité, de néonatalogie et de pédiatrie.

Pour l'un des trois phtalates, à la fois le plus utilisé et le plus décrié par les scientifiques, le di (2-ethylhexyl) phtalate ou DEHP, les représentants du secteur paramédical ont confirmé l'existence de substituts, et les députés ont entériné son interdiction. Nous pouvons donc être rassurés sur ce point.

Quant aux deux autres phtalates, l'Assemblée nationale a proposé que le rapport prévu à l'article 4 étudie la recherche de substituts. Cela me semble être une bonne solution.

Bref, en ce domaine, je pense que l'opportunité d'interdire s'examine en fonction d'une comparaison entre les bénéfices de l'usage du dispositif médical et les risques que ce dernier implique. En effet, contrairement aux produits de consommation courante, un médicament ou un dispositif médical peut à la fois présenter des risques, parfois graves, et être tout de même autorisé, le danger encouru devant absolument être mis en rapport avec le profit attendu pour le patient. De même, dans le cas de certains médicaments utilisés à titre expérimental, l'on s'attache davantage à leur action qu'à leur éventuel danger.

Pour toutes ces raisons, j'insiste sur le caractère urgent d'un vote conforme de ce texte, afin de permettre au Gouvernement d'appliquer ce dernier dès à présent. Ce faisant, il s'agit de protéger nos concitoyens. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Dominique Bertinotti, ministre déléguée. Je tiens à remercier l'ensemble des orateurs, quelles que soient les travées sur lesquelles ils siègent : leurs interventions témoignent de la volonté de mener un travail parlementaire constructif.

Nous partageons tous les mêmes objectifs, et je me félicite que les avancées notables aient été soulignées à plusieurs reprises.

L'importance que revêtira l'action de Mme la ministre auprès de ses collègues européens a également été soulignée. Je suis bien évidemment convaincue qu'elle saura porter avec beaucoup de détermination les engagements qu'elle a pris devant vous, et que j'ai eu l'occasion de rappeler dans mon propos liminaire.

Enfin, je remercie Mme la rapporteur pour l'ensemble de son travail.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion des articles.

Article 1er (Non modifié)

- ① La loi n° 2010-729 du 30 juin 2010 tendant à suspendre la commercialisation de biberons produits à base de bisphénol A est ainsi modifiée :
- ② 1° Après les mots : « commercialisation de », la fin du titre est ainsi rédigée : « tout conditionnement comportant du bisphénol A et destiné à recevoir des produits alimentaires » ;
- ③ 2° L'article 1^{er} est ainsi rédigé :
- ④ « *Art. 1^{er}.* – La fabrication, l'importation, l'exportation et la mise sur le marché à titre gratuit ou onéreux de tout conditionnement, contenant ou ustensile comportant du bisphénol A et destiné à entrer en contact direct avec des denrées alimentaires pour les nourrissons et enfants en bas âge, au sens des *a* et *b* de l'article 2 de la directive 2006/141/CE de la Commission, du 22 décembre 2006, concernant les préparations pour nourrissons et les préparations de suite et modifiant la directive 1999/21/CE, sont suspendues à compter du premier jour du mois suivant la promulgation de la loi n° ... du ... visant à la suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol A, jusqu'à ce que le Gouvernement, après avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, autorise la reprise de ces opérations.
- ⑤ « Cette suspension prend effet, dans les mêmes conditions, au 1^{er} janvier 2015 pour tout autre conditionnement, contenant ou ustensile comportant du bisphénol A et destiné à entrer en contact direct avec des denrées alimentaires.
- ⑥ « Avant le 1^{er} juillet 2014, le Gouvernement remet au Parlement un rapport évaluant les substituts possibles au bisphénol A pour ses applications industrielles au regard de leur éventuelle toxicité. » ;
- ⑦ 3° L'article 2 est ainsi rédigé :
- ⑧ « *Art. 2.* – Tout conditionnement comportant du bisphénol A et destiné à entrer en contact direct avec des denrées alimentaires doit comporter, dans des conditions fixées par décret, un avertissement sanitaire déconseillant son usage, du fait de la présence de bisphénol A, aux femmes enceintes, aux femmes allaitantes et aux nourrissons et enfants en bas âge, au sens des *a* et *b* de l'article 2 de la directive 2006/141/CE de la Commission, du 22 décembre 2006, précitée. » ;
- ⑨ 4° (*Suppression maintenue*)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 2 est présenté par M. Lecerf.

L'amendement n° 10 est présenté par M. Patriat.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéas 2, 4, 5 et 8

Remplacer les mots :

comportant du

par les mots :

produit à base de

Ces amendements ne sont pas soutenus.

Toujours sur l'article 1^{er}, je suis à nouveau saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 4 est présenté par M. Lecerf.

L'amendement n° 9 est présenté par M. Barbier.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 4

Supprimer les mots :

, l'exportation

L'amendement n° 4 n'est pas soutenu.

La parole est à M. Gilbert Barbier, pour présenter l'amendement n° 9.

M. Gilbert Barbier. Cet amendement vise à assurer une certaine protection aux entreprises de notre pays qui fabriquent des contenants alimentaires contenant du bisphénol A, en autorisant l'exportation, au moins pour quelque temps, de leur production.

Ces emballages resteront en effet autorisés dans nombre de pays, en Europe et dans le monde.

Les PME françaises ont besoin de ces marchés à l'exportation pour survivre. C'est pourquoi je souhaite que l'on puisse retirer de la liste des interdictions l'exportation de ces produits, ne serait-ce que pour un certain temps.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Patricia Schillinger, rapporteur. Cet amendement vise à autoriser la seule exportation des conditionnements alimentaires contenant du bisphénol A.

Or, si nous suspendons la commercialisation de ces conditionnements alimentaires, c'est que ces derniers présentent à notre avis un risque pour la santé humaine.

Comment accepterions-nous, dès lors, d'en exporter ? Pourrions-nous, en toute connaissance de cause, écouler à l'étranger des produits que nous estimons nocifs en France ?

La commission avait déjà émis un avis défavorable sur ce même amendement déposé en première lecture. Son avis reste défavorable en deuxième lecture.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Dominique Bertinotti, ministre déléguée. Je partage l'analyse de la commission. C'est un problème d'éthique : on ne peut pas interdire ces conditionnements en France, pour des raisons de santé tout à fait légitimes, et encourager leur emploi dans d'autres pays.

En conséquence, le Gouvernement émet un avis défavorable.

M. le président. Monsieur Barbier, l'amendement n° 9 est-il maintenu ?

M. Gilbert Barbier. Je comprends l'argument qui vient d'être avancé. Je rappelle toutefois que le principe d'interdiction est pour l'instant très novateur, et que ce sont les petites entreprises qui seront essentiellement pénalisées, les autres pouvant faire le choix de fabriquer ces produits à l'étranger.

J'entends toutefois le problème éthique que soulève cet amendement et, dans ces conditions, je le retire.

M. le président. L'amendement n° 9 est retiré.

L'amendement n° 5, présenté par M. Lecerf, est ainsi libellé :

Alinéas 4 et 5

Remplacer les mots :

conditionnement, contenant ou ustensile

par les mots :

emballage, conditionnement, vaisselle, récipient ou ustensile de cuisine

Cet amendement n'est pas soutenu.

Je suis saisi de trois amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 6, présenté par Mme Aïchi, est ainsi libellé :

Alinéa 5

Remplacer l'année :

2015

par l'année :

2014

La parole est à Mme Leila Aïchi.

Mme Leila Aïchi. Cet amendement vise à rétablir les délais d'exécution qui figuraient dans le texte initial voté par l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011. Ce texte prévoyait en effet une interdiction du bisphénol A dans l'ensemble des contenants et ustensiles alimentaires à partir du 1^{er} janvier 2014, et dans les contenants destinés aux enfants en bas-âge à partir du 1^{er} janvier 2013.

Lors de la première lecture du texte au Sénat, la commission des affaires sociales a voté un amendement repoussant au 1^{er} janvier 2015 la date d'entrée en vigueur de l'interdiction générale. Une entrée en vigueur en juillet 2015 a même été votée en séance, avant que la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale ne la ramène à janvier 2015, notamment grâce au travail de mes collègues écologistes. Ces derniers, malgré leurs efforts, n'ont toutefois pas réussi à en revenir à 2014.

Pourtant, ce report contre-productif et dénué de fondement économique prolonge inutilement un très sérieux problème sanitaire.

De quoi s'agit-il exactement ?

En reportant d'une année l'application de cette mesure, nous programmons un désastre sanitaire en surexposant 830 000 femmes enceintes au poison qu'est le bisphénol A. Dès lors, nous acceptons d'y exposer des enfants à naître parmi lesquels nous savons déjà que 400 petits garçons souffriront de troubles de la fertilité.

Pourtant nous savons ! Depuis octobre 2011, de nouvelles études montrent que le bisphénol A induit des maladies métaboliques et cardio-vasculaires, des cancers hormono-dépendants, des troubles du comportement et de la reproduction.

La récente étude scientifique de l'Institut de veille sanitaire, l'InVS, mise en ligne le 5 décembre 2012 met en évidence une altération du système de reproduction et précise que le cancer de la prostate a quintuplé entre 1978 et 2008 avec un déplacement du pic d'incidence vers des catégories plus jeunes de la population. Au cours de la même période, les incidences

sur le cancer du sein et des testicules ont également doublé. En outre, les conséquences financières sur le déficit de la sécurité sociale sont lourdes.

Face à l'urgence sanitaire, l'argument économique ne fait pas le poids. De nombreux industriels ont déjà développé des substituts au bisphénol A, pour ses différents usages, et je ne comprends pas que l'on n'interdise pas cette substance dès le 1^{er} janvier 2014.

Si la date du 1^{er} janvier 2013 est conservée pour les contenants destinés aux enfants en bas âge, cela signifie bien que certaines entreprises peuvent se conformer à la nouvelle législation en trois mois à peine. Il semble dès lors envisageable que le reste du marché puisse s'adapter pour l'ensemble des contenants avec un délai supplémentaire de douze mois. Les industriels sont avertis depuis un an du projet d'interdiction, et ils ont pu déployer les moyens de recherche nécessaires.

Il existe, par exemple, des modèles de conserverie en carton supportant l'autoclave, qui constituent un emballage alternatif sans bisphénol A, pouvant s'adapter aux légumes cuisinés, légumes secs, soupes, sauces, etc. Quelque 3,2 millions d'emballages pourraient être fabriqués en carton. Rappelons également que la production de ces nouveaux emballages émettrait une quantité notablement moindre de gaz à effet de serre et permettrait la création de nouveaux emplois. Cent dix grandes marques à travers quarante pays, dont l'Italie et la Suède, utilisent déjà ces emballages alternatifs. Compte tenu de l'urgence sanitaire, je ne comprends pas pourquoi nous ne faisons pas de même en France !

M. le président. Les deux amendements suivants sont identiques.

L'amendement n° 1 est présenté par M. Lecerf.

L'amendement n° 8 est présenté par MM. Barbier, Mézard, Baylet, Collin et Hue, Mme Laborde et MM. Mazars, Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéa 5

Remplacer la date :

1^{er} janvier 2015

par la date :

1^{er} juillet 2015

L'amendement n° 1 n'est pas soutenu.

La parole est à M. Gilbert Barbier, pour présenter l'amendement n° 8.

M. Gilbert Barbier. Cet amendement vise à rétablir la date d'entrée en vigueur adoptée initialement par la Haute Assemblée, soit le 1^{er} juillet 2015.

Aux considérations éthiques que l'on m'opposera sans doute, j'avancerai deux arguments.

Tout d'abord, je rappelle que l'on a toujours refusé de définir les produits à base de bisphénol A.

L'amendement déposé à cet égard n'a pas été soutenu tout à l'heure. Il était important, car, si le terme « comportant du bisphénol A » est maintenu dans le texte, des entreprises pourront continuer à utiliser le BPA en production, mais la présence de cette substance sur les produits ne sera pas détectée lorsqu'on la recherchera. C'est un problème technique qu'il est regrettable que nos assemblées n'aient

pas résolu. L'adoption de la mention « produit à base de bisphénol A » aurait permis d'interdire l'utilisation de cette substance dès le début de la production, plutôt que d'interdire seulement sa présence sur le produit lui-même. Certains produits pour la fabrication desquels on aura pu utiliser du bisphénol A n'en contiendront plus ensuite ou en posséderont à des doses infinitésimales et indétectables.

Par ailleurs, M. Cazeau a évoqué tout à l'heure la question des perfusions et des poches en plastique pour les transfusions sanguines. Sur cette question, l'Assemblée nationale s'est rangée, un peu rapidement à mon sens, à la demande des industriels. En réalité, nous avons utilisé le verre durant de nombreuses années pour les transfusions sanguines et même pour les perfusions, et il était tout à fait possible de revenir à ce conditionnement, comme cela a été le cas pour les biberons. Je sais bien que l'utilisation de poches plastiques est beaucoup plus pratique, mais que l'on ne me dise pas qu'il s'agit là d'un problème technique insolvable!

On pouvait donc très bien interdire le bisphénol A dans ces poches. Avouez qu'il est un peu curieux de l'interdire dans les tubulures et pas dans les contenants! L'argument éthique n'est donc pas très pertinent contre ma proposition.

Pourquoi repousser la date d'interdiction au 1^{er} juillet 2015 ? Parce qu'il faut que nos entreprises s'adaptent, et que ce n'est pas si simple. Leur donner six mois de plus pour résoudre un problème qui existe depuis quarante ans ne me paraît quand même pas un drame!

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Patricia Schillinger, rapporteur. Les amendements n^{os} 6 et 8 visent à modifier la date du 1^{er} janvier 2015. M. Barbier et plusieurs membres du groupe du RDSE entendent la repousser au 1^{er} juillet 2015 ; Mme Aïchi souhaite l'avancer au 1^{er} janvier 2014.

Nous avons eu longuement ce débat lors de la première lecture.

La commission estime que le compromis adopté par l'Assemblée nationale permet à la fois de prendre une décision ambitieuse ☒ je le répète, la France sera le premier pays au monde à programmer la fin de l'utilisation du bisphénol A dans les conditionnements alimentaires ☒ et réaliste pour les industriels, puisque ces derniers disposeront de deux ans, alors même qu'ils ont entamé les travaux de recherche de substituts depuis plusieurs années déjà.

Je trouverais vraiment regrettable de reporter l'adoption définitive de la proposition de loi au moins jusqu'au mois de février, en fonction des contraintes du calendrier parlementaire, à cause d'une divergence portant sur six mois!

Le Gouvernement remettra le 1^{er} juillet 2014 un rapport évaluant les substituts possibles au bisphénol A et leur éventuelle toxicité. En cas de difficulté, nous pourrions alors légiférer à nouveau.

En outre, le Gouvernement pourra toujours, d'après le texte même de la proposition de loi, autoriser certaines opérations si nous nous rendons compte qu'il n'y a réellement pas de solution alternative. C'est pourquoi il nous faut maintenir la date du 1^{er} janvier 2015.

La commission émet donc un avis défavorable sur ces deux amendements.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Dominique Bertinotti, ministre déléguée. Le Gouvernement partage l'avis de la commission. Je pense que, face à l'un et l'autre des amendements proposés, nous devons apprécier le travail de compromis mené au sein de l'Assemblée nationale et considérer que cette future loi doit maintenant entrer en application le plus rapidement possible. À cette fin, j'invite tant Mme Aïchi que M. Barbier à retirer leur amendement pour que ce texte puisse être adopté conforme et entrer en application le plus vite possible. Il importe à la fois d'aller vite et de donner à certains industriels le temps nécessaire pour se mettre en adéquation avec les dispositions du texte et pour vérifier que les substituts au bisphénol A envisagés sont de qualité. Si ces amendements n'étaient pas retirés, le Gouvernement émettrait alors un avis défavorable.

M. le président. Madame Aïchi, l'amendement n^o 6 est-il maintenu ?

Mme Leïla Aïchi. Oui, monsieur le président, je le maintiens.

Je vous rappelle une fois encore que l'étude scientifique dont je viens de vous parler met en évidence une altération du système de reproduction.

Madame la ministre, vous avez relevé à juste titre que, lors du développement fœtal, l'exposition au bisphénol A entraîne des conséquences sur la formation des organes génitaux. Vous avez également affirmé, à juste titre, que nous ne pouvions plus attendre. Je ne comprends donc pas pourquoi nous ne tirons pas les conséquences de ces analyses en interdisant le bisphénol A au 1^{er} janvier 2014.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n^o 6.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Monsieur Barbier, l'amendement n^o 8 est-il maintenu ?

M. Gilbert Barbier. Je comprends bien qu'il faut savoir faire des compromis, et je vais donc retirer cet amendement. J'espère que les promesses faites par Mme la ministre pour le 1^{er} juillet 2014 seront bien tenues et que les industriels pourront ainsi s'adapter en six mois aux nouveaux conditionnements. C'est une période très courte, mais je compte sur votre diligence, madame la ministre, pour que ce processus se mette en place dans les faits.

M. le président. L'amendement n^o 8 est retiré.

Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(L'article 1^{er} est adopté.)

M. le président. Je constate que cet article a été adopté à l'unanimité des présents.

Article 2 (Non modifié)

① I. – La section 1 du chapitre V du titre I^{er} du livre II du code de la consommation est complétée par un article L. 215-2-4 ainsi rédigé :

② « Art. L. 215-2-4. – Les agents mentionnés à l'article L. 215-1 sont habilités à rechercher et à constater, dans les conditions prévues au présent livre, les infractions à la loi n^o 2010-729 du 30 juin 2010 tendant à suspendre la commercialisation de tout conditionnement comportant du bisphénol A et destiné à recevoir des produits alimentaires. »

③ II. – Après le 1^o de l'article L. 5231-2 du code de la santé publique, il est inséré un 1^o *bis* ainsi rédigé :

- ④ « 1° *bis* Des collerettes de tétines et de sucettes et des anneaux de dentition comportant du bisphénol A ; ».

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 3 est présenté par M. Lecerf.

L'amendement n° 11 est présenté par M. Patriat.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Alinéas 2 et 4

Remplacer les mots :

comportant du

par les mots :

produit à base de

Ces deux amendements ne sont pas soutenus.

Je mets aux voix l'article 2.

(L'article 2 est adopté.)

M. le président. Je constate que cet article a été adopté à l'unanimité des présents.

Article 3 (Non modifié)

- ① Le titre I^{er} du livre II de la cinquième partie du code de la santé publique est complété par un chapitre IV ainsi rédigé :

- ② « Chapitre IV

- ③ « **Interdiction de certains matériaux dans les dispositifs médicaux**

- ④ « Art. L. 5214-1. – À compter du 1^{er} juillet 2015, l'utilisation de tubulures comportant du di (2-éthylhexyl) phtalate est interdite dans les services de pédiatrie, de néonatalogie et de maternité.

- ⑤ « Art. L. 5214-2. – Est interdite l'utilisation des biberons comportant du bisphénol A et répondant à la définition des dispositifs médicaux mentionnée à l'article L. 5211-1. »

M. le président. L'amendement n° 7, présenté par Mme Jouanno, MM. Capo-Canellas et Guerriau, Mme Goy-Chavent, M. Pozzo di Borgo, Mme Létard, MM. Namy, Tandonnet, Jarlier et les membres du groupe Union des Démocrates et Indépendants - UC, est ainsi libellé :

Alinéa 4

Remplacer cet alinéa par trois alinéas ainsi rédigés :

« Art. L. 5214-1. - Sont suspendues à compter du 1^{er} juillet 2015 la fabrication, l'importation, l'exportation et la mise sur le marché à titre gratuit ou onéreux de tout dispositif médical destiné aux femmes enceintes, aux femmes allaitantes, aux nourrissons ou aux enfants jusqu'à trois ans comportant :

« 1° soit une des substances définies comme cancérogènes, mutagènes ou reprotoxiques de catégorie 2 au sens de la partie 3 de l'annexe VI du règlement CE n°1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n°1970/2006 ;

« 2° soit un perturbateur endocrinien présentant de probables effets sérieux pour la santé humaine, identifié dans les conditions fixées à l'article 59 du règlement (CE) n°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n°793/93 du Conseil et le règlement (CE) n°1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission.

La parole est à M. Vincent Capo-Canellas.

M. Vincent Capo-Canellas. Cet amendement vise à en revenir à la disposition adoptée à l'unanimité par le Sénat en première lecture, sur l'initiative de notre collègue Chantal Jouanno, avant d'être supprimée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale. Il est la traduction législative de la proposition n° 10 de la mission commune d'information portant sur les dispositifs médicaux implantables et les interventions à visée esthétique, que Chantal Jouanno présidait. Il vise à interdire l'ensemble des substances cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques de catégorie 2 ainsi que les perturbateurs endocriniens dans les dispositifs médicaux destinés aux nourrissons, jeunes enfants et femmes enceintes.

Comme l'affirmaient les conclusions du rapport sénatorial adopté à l'unanimité, il n'est pas acceptable de considérer qu'un dispositif médical est moins dangereux qu'un jouet quand il est question de substances cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques et qu'il est destiné aux prématurés et aux jeunes enfants.

En rédigeant cet amendement, nous avons pris soin d'en limiter le champ d'application aux dispositifs médicaux à destination des nourrissons et des femmes enceintes. En outre, la date d'application a été fixée au 1^{er} janvier 2015 pour se donner le temps de revenir sur le dispositif.

Retenir l'objectif d'une interdiction de la présence de perturbateurs endocriniens dans les produits spécifiquement destinés aux jeunes enfants et femmes enceintes, qui sont des publics cibles prioritaires, était également l'une des préconisations de notre collègue Gilbert Barbier, dans son rapport remis en juillet 2011 au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. Je le cite : « par précaution, il ne paraît pas disproportionné de proposer d'éliminer tout perturbateur endocrinien des produits destinés aux bébés et femmes enceintes ».

Après deux rapports parlementaires étayés par des analyses scientifiques, le temps de la précaution n'est-il pas enfin arrivé ? Nous pourrions nous féliciter de l'adoption de ces rapports et de la mise en lumière des problèmes des perturbateurs endocriniens qu'ils ont soulevés, mais pourrions-nous pour autant nous satisfaire de n'avoir pas agi raisonnablement rapidement ?

Il est difficilement compréhensible d'interdire en 2015 des perturbateurs endocriniens dans les contenants alimentaires mais de permettre leur maintien dans les dispositifs médicaux destinés aux nourrissons et aux femmes enceintes. Le principe de précaution serait donc invocable pour l'ensemble du grand public mais inopérant pour des publics cibles, à savoir les nourrissons et les femmes enceintes, pourtant clairement identifiés par l'ensemble des études.

J'ajoute que l'argument du délai de convocation d'une commission mixte paritaire, si le texte adopté par le Sénat n'était pas strictement conforme à celui de l'Assemblée nationale, paraît de faible portée. Le délai n'a après tout rien d'insurmontable, et l'argument de l'urgence est malheureusement souvent utilisé pour éviter le débat.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

Mme Patricia Schillinger, rapporteur. En première lecture, le 9 octobre dernier, le Sénat avait adopté cet amendement, après un débat animé. Je souhaite prendre ici le temps d'expliquer en quoi la question soulevée est essentielle et pourquoi la réponse apportée est, à ce stade, prématurée.

Tout d'abord, la mission commune d'information portant sur les dispositifs médicaux implantables et les interventions à visée esthétique, présidée par Chantal Jouanno et dont Bernard Cazeau était le rapporteur, a clairement montré, dans son rapport, combien l'encadrement du secteur des dispositifs médicaux était inadapté et qu'il était nécessaire, pour reprendre les termes du rapport, de « créer les conditions d'une véritable sécurité ».

Renforcer le contrôle des dispositifs médicaux à toutes les étapes et instituer une véritable surveillance, telles sont les propositions du rapport, que j'approuve.

D'ailleurs, sur l'initiative du groupe écologiste, l'article 4 de la proposition de loi prévoit que le Gouvernement présentera au Parlement, dans un délai d'un an, un rapport relatif aux perturbateurs endocriniens qui précisera, notamment, les conséquences sanitaires et environnementales de leur présence dans les dispositifs médicaux. Ce n'est qu'à partir de cet état des lieux que nous pourrions légiférer en toute connaissance de cause.

Pourquoi la réponse proposée dans l'amendement est-elle aujourd'hui inadaptée ?

Tout d'abord, le champ de cet amendement est beaucoup trop large, et ce sous deux aspects.

Ensuite, la logique ne peut pas être la même s'agissant d'un dispositif susceptible de sauver la vie d'une personne ou d'un simple conditionnement alimentaire.

L'amendement n° 7 vise tous les dispositifs médicaux destinés aux femmes enceintes ou allaitantes ainsi qu'aux nourrissons ou aux enfants de moins de trois ans et comportant une substance CMR ou un perturbateur endocrinien.

D'abord, nul n'est capable de dire – c'est d'ailleurs un problème ! – combien de dispositifs sont concernés, et lesquels.

En outre, il serait très difficile pour un hôpital de distinguer, dans ses achats, les dispositifs destinés aux services de pédiatrie ou de néonatalogie. Donc, en pratique, tous les dispositifs médicaux seraient concernés.

Ensuite, les substances visées sont, elles aussi, très nombreuses : le rapport de l'Assemblée nationale fait état de quatre cents, mais le nombre réel est largement plus élevé. J'ai voulu consulter hier la liste des substances CMR visées, mais j'y ai renoncé : ce sont au moins 6 000 substances qui sont répertoriées dans plus de mille pages du *Journal officiel de l'Union européenne* ! Sans compter les perturbateurs endocriniens, également visés par l'amendement...

Qui plus est, par la formulation retenue dans l'amendement, pourraient être concernés les dispositifs électroniques, par exemple, dont l'un des composants internes contient l'une

de ces substances, même si ce composant ne peut en aucun cas entrer en contact avec le patient. C'est le cas, par exemple, du lithium. Les dispositifs médicaux ne pourraient donc plus utiliser de batteries comportant du lithium. En outre, le lithium est employé dans de nombreuses applications médicales, y compris dans des médicaments. Devons-nous également les interdire ?

Enfin, comme je l'ai souligné en première lecture, ainsi que, mardi dernier, en commission, l'autorisation d'un médicament ou d'un dispositif médical doit obligatoirement répondre à la question du rapport entre le bénéfice qu'il apporte au patient et le risque qu'il lui fait encourir.

S'il est toujours possible de se passer d'un jouet ou d'un conditionnement alimentaire, il n'en est pas de même d'un traitement médical, qui par définition présente toujours des risques : il est nécessaire de les évaluer pour estimer s'ils sont inférieurs aux bénéfices attendus pour le patient.

C'est pourquoi je souhaite le retrait de cet amendement, dont l'adoption serait source des risques importants en termes de santé publique, alors même que ses auteurs entendent précisément appliquer le principe de précaution.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Dominique Bertinotti, ministre déléguée. Je tiens tout d'abord à dire combien nous respectons l'amendement déposé par Mme Jouanno, car les questions qu'elle soulève sont importantes.

Nous savons la volonté du Sénat de travailler sur l'interdiction des phtalates et nous reconnaissons son implication en la matière.

Toutefois, permettez-moi de rappeler, après Mme la rapporteur, que les dispositifs médicaux sont des produits de santé pour lesquels le rapport bénéfice-risques joue un rôle central. Dès lors, le niveau de risque acceptable doit être considéré au regard du bénéfice que le malade tire du dispositif médical.

Ensuite, cet amendement présente des incertitudes quant à son champ d'application : celui qui est prévu est en effet imprécis et bien trop large, comme l'a remarqué Mme la rapporteur.

En outre, trop d'incertitudes demeurent encore sur les solutions de substitution existantes et sur l'innocuité de certaines d'entre elles.

La question des substituts se pose depuis plusieurs années, et avec elle celle de leur innocuité. À cet égard, je tiens à dire que cette proposition de loi marque une avancée supplémentaire puisqu'elle va au-delà des contenants alimentaires en interdisant le bisphénol A dans les biberons et les dispositifs médicaux, ainsi que le DEHP dans les tubulures servant notamment à l'alimentation parentérale. Voilà qui témoigne fortement de la volonté du Gouvernement d'avancer sur ce sujet.

Enfin, au-delà de la problématique des substituts éventuels, nous n'avons pas de visibilité quant aux délais de mise en œuvre. Or, vous le savez, la mise sur le marché des dispositifs médicaux répond à des obligations réglementaires.

La modification d'un dispositif médical exige des fabricants qu'ils conduisent des études pour évaluer les propriétés physico-chimiques et l'innocuité des substances, qu'ils modifient en conséquence leur procédé de fabrication et

qu'ils présentent un nouveau dossier de marquage pour faire valider la conformité du dispositif médical objet de ces modifications.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Gouvernement demande le retrait de cet amendement. Même si nous entendons bien la nécessité de poursuivre l'action en la matière, il n'est pas possible, en l'état actuel, de donner une suite favorable à cet amendement.

M. le président. Monsieur Capo-Canellas, l'amendement n° 7 est-il maintenu ?

M. Vincent Capo-Canellas. Si, comme l'ont souligné Mme la rapporteur et Mme la ministre déléguée, le champ de l'amendement est trop large, pourquoi ne pas nous avoir proposé de le restreindre ? Nous aurions été ouverts à toute suggestion en ce sens.

J'aurais compris que l'on me demande de limiter le champ de l'amendement, mais je ne peux pas ne pas m'interroger sur le recul opéré ici s'agissant d'une proposition de la mission commune d'information qui avait été adoptée à l'unanimité en première lecture.

J'ajoute que certains des arguments qui m'ont été avancés pour étayer la demande de retrait me paraissent curieux. En effet, on pourrait tout aussi bien les faire valoir sur d'autres volets du texte et en déduire qu'il n'y a, finalement, pas lieu d'aller si vite en la matière.

C'est pourquoi je maintiens l'amendement n° 7, monsieur le président.

M. le président. Dois-je en déduire, madame la rapporteur, que la commission est désormais défavorable à l'amendement n° 7 ?

Mme Patricia Schillinger, rapporteur. Tout à fait !

M. le président. En est-il de même pour le Gouvernement ?

Mme Dominique Bertinotti, ministre déléguée. Oui, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Bernard Cazeau, pour explication de vote.

M. Bernard Cazeau. L'amendement de Mme Jouanno reprend les préconisations formulées par la mission commune d'information portant sur les dispositifs médicaux implantables et les interventions à visée esthétique, dont j'ai été le rapporteur. Je suis tout à fait d'accord avec les éléments d'analyse présentés par notre collègue Vincent Capo-Canellas.

Toutefois, dans ce domaine précis, mes chers collègues, il faut prendre du temps. Ainsi que l'a souligné Mme la ministre déléguée, il n'est pas possible de modifier brutalement les dispositifs médicaux. Il faut suivre toute une procédure, qui est d'ailleurs en train d'évoluer au niveau européen grâce au rapport que nous avons publié. Nous avons en effet rencontré des commissaires et des élus.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, un débat majeur est aujourd'hui ouvert sur tous ses problèmes. Au niveau européen, rien n'est simple : il y a, d'un côté, les économistes fougueux et, de l'autre, ceux qui pensent prévention et santé des citoyens.

Aussi, je me range aujourd'hui à l'avis de l'Assemblée nationale et je partage la position défendue à la fois par Mme la rapporteur et par Mme la ministre déléguée : il est souhaitable de prendre du temps. Nous n'avons jamais pensé que les quelque trente propositions que nous avons formulées dans notre rapport seraient mises en œuvre dans les six mois !

Mme Nathalie Goulet. Ah !

M. Bernard Cazeau. Il faudra plusieurs années pour qu'elles trouvent leur concrétisation, au niveau européen comme au niveau national.

Le législateur français, me direz-vous, a bien le droit d'établir ses propres lois et de fixer ses propres interdits, mais il me semble aujourd'hui souhaitable d'attendre les conclusions des études à venir, car tout cela n'est pas encore scientifiquement complètement établi.

Sur la méthode, je souhaite personnellement que toutes les propositions concernant les dispositifs médicaux fassent l'objet d'une approche globale : on ne peut pas se contenter d'adopter un jour telle mesure et, le lendemain, telle autre.

M. Gilbert Barbier. Alors, on ne fera jamais rien !

M. Bernard Cazeau. À mon avis – chacun le sien ! –, il est nécessaire de traiter la question de manière plus globale.

Pour aujourd'hui, ne retardons pas le processus et acceptons le consensus que nous proposons l'Assemblée nationale et le Gouvernement en adoptant les dispositions visées, car il importe d'aller vite. Mais prenons le temps d'examiner, dans leur ensemble, toutes les préconisations que nous avons formulées dans le rapport de la mission commune d'information.

M. le président. La parole est à M. Gilbert Barbier, pour explication de vote.

M. Gilbert Barbier. J'admire les contorsions verbales de Mme la rapporteur et de Mme la ministre déléguée !

Je comprends bien que ce problème les gêne, mais on ne peut pas, d'un côté, dire qu'il faut prendre le temps de la réflexion et, de l'autre, refuser de repousser de six mois, pour des raisons techniques, la date de l'interdiction du bisphénol A dans les contenants alimentaires. C'est pourtant ce à quoi on nous invitait il y a quelques minutes !

On va donc laisser les femmes enceintes et les prématurés subir des traitements impliquant des produits dont la nocivité est avérée... La nocivité des trois catégories de phtalates visés est établie ; point n'est besoin d'attendre de nouvelles études. On ne veut pas appliquer ici le principe de précaution que l'on défend par ailleurs.

Quant aux substances de remplacement, elles existent, notamment pour les tubulures, dans lesquelles on vient d'interdire la présence de phtalates. De même pour les contenants : ainsi que je l'ai dit tout à l'heure, on peut trouver des solutions, par exemple le verre.

Certes, je comprends bien la démarche qui consiste à vouloir un vote conforme pour obtenir un texte le plus rapidement possible. Toutefois, les principaux problèmes ne sont pas réglés pour autant.

Concernant le traitement des prématurés, la concentration sanguine de bisphénol A et de phtalates est de cent à cinq cents fois supérieure – cela a été démontré scientifiquement – à ce qu'elle peut être pour un adulte. Et on nous dit que nous devons prendre notre temps !

Monsieur Cazeau, vouloir concrétiser les trente propositions contenues dans votre rapport en une seule fois relève de la pure utopie !

La mission commune d'information que Chantal Jouanno a présidée a beaucoup travaillé sur tous les produits dont nous parlons. Monsieur Cazeau, un certain nombre des mesures

que vous avez proposées dans votre excellent rapport, dont celle-ci, pourraient trouver rapidement leur application dans le cadre de la présente proposition de loi.

Si la Haute Assemblée devait repousser cet amendement, je le regretterais.

M. le président. La parole est à Mme Nathalie Goulet, pour explication de vote.

Mme Nathalie Goulet. En tant que vice-présidente de la mission commune d'information, je vous ai connu plus audacieux, monsieur Cazeau, notamment pour ce qui concerne les cabines de bronzage, une question qui nous a valu de partager des moments particulièrement intéressants (*Sourires.*),...

M. Ladislas Poniatowski. Dans les cabines de bronzage?... (*Nouveaux sourires.*)

Mme Nathalie Goulet. ... en commission, bien sûr. (*Rires.*)

Pour ce qui concerne l'amendement n° 7, présenté à titre principal par Mme Jouanno, j'observe que l'interdiction prévue doit s'appliquer à compter du 1^{er} juillet 2015, ce qui n'est tout de même pas précisément demain! Un délai est donc ménagé qui permettra d'organiser le retrait des dispositifs concernés et leur remplacement par de nouveaux produits.

En outre, je considère, comme Gilbert Barbier, que la nécessité d'un vote conforme ne justifie pas que nous renoncions à régler un vrai problème. Au contraire, je trouve que le Sénat enverrait un très bon signal en adoptant cet amendement. Certes, une commission mixte paritaire devrait être réunie. Certes, une nouvelle lecture serait nécessaire. Certes, l'entrée en vigueur de la proposition de loi serait un tout petit peu retardée. Mais, franchement, je ne crois pas que la sécurité sanitaire en pâtirait!

Madame la ministre, nous sommes prêts à accepter un sous-amendement portant sur la date d'entrée en vigueur ou sur le champ d'application de la mesure que nous proposons. Mais votre opposition à cet amendement, si elle devait être confirmée par le Sénat, serait un très mauvais signal pour la sécurité sanitaire que nous nous efforçons par ailleurs de promouvoir!

M. le président. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Dominique Bertinotti, ministre déléguée. Mesdames, messieurs les sénateurs, je ne suis pas médecin, mais j'attire votre attention sur la nécessité, tout en respectant le principe de précaution, de bien apprécier les risques en présence.

En particulier, il faut tenir compte du fait que tous les actes médicaux et chirurgicaux n'ont pas le même degré de gravité. Les interventions chirurgicales pour lesquelles sont utilisés les instruments visés par l'amendement n° 7 étant très lourdes, il faut être certain que le produit de remplacement n'aura pas d'effets plus néfastes que ceux du produit actuellement en usage!

Si les défenseurs de cet amendement sont en mesure d'apporter la démonstration que des produits de substitution existent et que leur innocuité est établie, l'interdiction doit être décidée. Mais, en l'état actuel des études, je ne crois pas que nous puissions avoir cette certitude.

La position du Gouvernement n'est donc pas un recul: nous sommes déterminés à aller vers la suppression de tous les phtalates et nous avons donné un signe fort de notre volonté à propos du DEHP.

Si le principe de précaution doit être appliqué avec détermination lorsque des produits de substitution existent dont l'innocuité a été prouvée, nous n'avons pas la certitude qu'en adoptant l'amendement n° 7 au nom de ce même principe de précaution, on ne ferait pas courir des risques nouveaux, qui plus est pour des actes chirurgicaux lourds.

Mme Nathalie Goulet. C'est en 2015 que l'interdiction entrerait en vigueur!

Mme Dominique Bertinotti, ministre déléguée. Madame Goulet, le problème n'est pas aussi simple que cela. Ce serait beau si la recherche pouvait, en quelques mois, obtenir les résultats que l'on attend d'elle!

Mme Nathalie Goulet. Elle aura deux ans!

Mme Dominique Bertinotti, ministre déléguée. Nous voulons à la fois appliquer le principe de précaution et nous assurer que les éventuels risques nouveaux sont bien appréciés, notamment lorsqu'il s'agit d'actes médicaux lourds.

Le fait que le Gouvernement demande le retrait de cet amendement ne signifie pas qu'il manque de détermination. Je pense véritablement que, en l'état actuel des choses, les auteurs de l'amendement n° 7 feraient preuve de responsabilité en ne le maintenant pas.

M. le président. La parole est à Mme la rapporteur.

Mme Patricia Schillinger, rapporteur. Je suis tout à fait d'accord avec Mme la ministre déléguée.

Monsieur Barbier, j'ai du mal à comprendre votre position. Pour avoir été chirurgien, vous devez savoir que la notion de dispositif médical est très large et s'étend bien au-delà des dispositifs médicaux implantables. Par exemple, l'amendement n° 7 ne visant pas spécifiquement les dispositifs en contact avec les patients, les dispositifs électroniques de surveillance entrent aussi dans son champ d'application.

Au surplus, comment contrôler le respect d'une interdiction portant sur plusieurs milliers de substances?

Mes chers collègues, vous devez mesurer le risque réel que l'adoption de l'amendement n° 7 entraînerait!

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 7.

(*L'amendement n'est pas adopté.*)

M. le président. Je mets aux voix l'article 3.

(*L'article 3 est adopté.*)

Article 4 (Non modifié)

Le Gouvernement présente au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport relatif aux perturbateurs endocriniens. Ce rapport précise les conséquences sanitaires et environnementales de la présence croissante de perturbateurs endocriniens dans l'alimentation, dans l'environnement direct, dans les dispositifs médicaux et dans l'organisme humain. Il étudie, en particulier, l'opportunité d'interdire l'usage du di (2-éthylhexyl) phtalate, du dibutyl phtalate et du butyl benzyl phtalate dans l'ensemble des dispositifs médicaux au regard des matériaux de substitution disponibles et de leur innocuité – (*Adopté.*)

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

Je mets aux voix l'ensemble de la proposition de loi.

(*La proposition de loi est définitivement adoptée.*)-(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste.)

3

COMMUNICATION RELATIVE À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

M. le président. J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la création de la Banque public d'investissement est parvenue à l'adoption d'un texte commun.

Mes chers collègues, l'ordre du jour de ce matin étant épuisé, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à quinze heures, pour des questions cibles thématiques consacrées à l'hébergement d'urgence.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix heures cinquante, est reprise à quinze heures, sous la présidence de M. Jean-Pierre Bel.)

PRÉSIDENTICE DE M. JEAN-PIERRE BEL

M. le président. La séance est reprise.

4

QUESTIONS CRIBLES THÉMATIQUES

Hébergement d'urgence

M. le président. L'ordre du jour appelle les questions cibles thématiques sur l'hébergement d'urgence.

L'auteur de la question et le ministre pour sa réponse disposent chacun de deux minutes. Une réplique d'une durée d'une minute au maximum peut être présentée soit par l'auteur de la question, soit par l'un des membres de son groupe politique.

Je vous rappelle que ce débat est retransmis en direct par Public Sénat, ainsi que par France 3, et qu'il importe que chacun des orateurs respecte son temps de parole.

La parole est à M. Alain Bertrand.

M. Alain Bertrand. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, selon le dernier baromètre du 115, dévoilé mercredi 5 décembre, la prise en charge des sans-abri s'est encore détériorée depuis un an. Dans les trente-sept départements étudiés, les demandes d'hébergement ont augmenté de 37 % par rapport au mois de novembre 2011. Le dispositif ne parvient plus à répondre aux besoins : le taux de réponses négatives, extrêmement élevées, atteint 78%. Cette tension affecte des territoires jusque-là épargnés. Fait plus frappant encore, on observe l'augmentation du nombre de familles appelantes et de jeunes. Parmi les demandes, 53 % sont désormais formulées par des familles ; en un an, elles sont en hausse de 60 %.

Mardi dernier, lors de la clôture de la conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, M. le Premier ministre a annoncé la création de 8 000 nouvelles places d'hébergement, qui s'ajoutent aux moyens supplémentaires accordés pour 2012, lesquels seront consolidés en 2013.

Point positif, le plan hivernal a été mis en œuvre de manière anticipée et accélérée. Madame la ministre, vous avez aussi évoqué la possibilité de réquisitionner un certain nombre de

bâtiments. La réquisition fait certes partie de la panoplie légale, mais ne nous trompons pas de cible : la responsabilité de l'hébergement d'urgence incombe avant tout, quelles que soient les conditions, à l'État.

Je vous poserai une question qui pourrait paraître décalée en ce début de grand froid, mais qui ne l'est pas ; elle a trait à l'absence de réponse annuelle au problème de l'hébergement d'urgence, celle-ci étant limitée à l'hiver. Or cet hébergement n'est pas une affaire de saison. Nous sommes aujourd'hui face à une gestion au thermomètre, en *stop and go*, qui conduit à remettre les personnes à la rue dès que les températures sont plus clémentes.

Pourtant, au mois de juillet, les demandes reçues par le 115 ont été aussi importantes qu'entre les mois de décembre et de mars, mais elles ont moins souvent abouti, en raison, notamment, de la fermeture des places d'hébergement hivernales.

La question du groupe du RDSE est donc la suivante : que comptez-vous faire en matière de gestion annuelle de l'hébergement d'urgence ?

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. Vous soulevez dans votre question, monsieur le sénateur, deux points essentiels. Le premier, c'est que l'aggravation de la crise rend encore plus difficile la situation du mal-logement et a même jeté à la rue, ces derniers mois, des familles. Le second, c'est que le plan hivernal n'est pas satisfaisant parce que l'on meurt plus dans la rue en été qu'en hiver et que les besoins sont tout aussi criants en période estivale.

Voilà pourquoi le Gouvernement a décidé – vous avez mentionné les annonces du Premier ministre – de sortir de la logique du thermomètre, de mettre en place un dispositif d'hébergement pérenne comprenant l'ouverture de centres parfaitement adaptés et celle de 9 000 places de logement accompagné – soit 8 000 places supplémentaires par rapport au budget pour 2013 –, afin de favoriser l'accession au logement traditionnel.

Par ailleurs, j'espère que nous mettons en œuvre pour la dernière fois le plan grand froid, qui prévoit l'ouverture de gymnases, de lieux pas vraiment adaptés. J'espère aussi que nous aurons les moyens de répondre aux besoins des familles. Il est parfois difficile d'identifier ces dernières, car les parents à la rue se cachent pour maintenir le contact avec leurs enfants. Il nous incombe d'engager une telle politique.

Monsieur le sénateur, vous avez indiqué, avec raison, que ces questions relevaient de la responsabilité de l'État. C'est pourquoi dans certaines agglomérations – je pense en particulier aux régions Île-de-France, Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur – le Gouvernement a justement décidé de réquisitionner le cas échéant des bâtiments vides pour assumer sa responsabilité qui est de trouver des lieux d'accueil pour des gens qui sont aujourd'hui à la rue.

Nous aurons l'occasion d'en débattre, mais je tiens à vous informer que, sur les deux points que vous avez soulevés, le Gouvernement a pris la décision de mettre en œuvre une politique d'hébergement différente, qui s'appuie sur un principe fondamental : le droit à un toit.

M. le président. La parole est à M. Alain Bertrand, pour la réplique.

M. Alain Bertrand. Madame la ministre, nous demandons une action à la fois annualisée et plus forte, manifestement conforme à la stratégie que vous venez de nous présenter. Votre réponse convient donc parfaitement au groupe du RDSE.

M. le président. La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous avons tous constaté, avant même l'arrivée des grands froids, que trop de personnes relevant du 115 restaient à la rue chaque soir.

Au mois de novembre, lors d'une réunion de la commission des affaires économiques, j'avais d'ailleurs indiqué que plus de 700 personnes n'avaient pu trouver d'hébergement à Lyon et passaient la nuit dehors, alors que l'hiver n'était pas encore installé.

Cette situation dramatique est due certes à l'insuffisance du nombre de places disponibles au regard de la demande, mais également à l'incohérence de la réglementation actuelle, qui pourtant paraît d'intentions louables.

Ainsi, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, le DALO, a introduit le principe de continuité de prise en charge entre l'urgence et l'insertion. La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a prévu un droit à l'accompagnement personnalisé pour les personnes. Or ces dispositifs ont montré leurs limites.

Les contrats d'insertion, par lesquels les personnes accueillies s'engageaient dans la voie de l'insertion sociale, sont devenus sans effet, du fait de l'absence de sanction qui se limite à une exclusion très temporaire.

Cette réforme a ensuite eu pour conséquence de maintenir dans les centres d'hébergement, pour une longue durée, des personnes pour lesquelles aucune solution pérenne et adaptée n'existe. Celles-ci occupent alors les places d'urgence, aux dépens de personnes à la rue, en plus grande difficulté humanitaire.

Par ailleurs, le principe de continuité de l'hébergement crée une regrettable confusion entre la notion d'hébergement, qui correspond à un court séjour répondant à des objectifs humanitaires, et celle de logement qui, elle, s'inscrit dans la durée.

Enfin, cette confusion s'étend aux normes de réhabilitation et de construction des centres d'hébergement d'urgence.

Madame la ministre, dans votre plan de lutte contre l'exclusion, prévoyez-vous de réformer cette réglementation adoptée un peu trop rapidement, dans un contexte tendu lié à l'occupation du canal Saint-Martin à Paris ? De plus, êtes-vous prête à revoir les normes de construction et de réhabilitation, afin de différencier le logement de l'hébergement d'urgence, par définition temporaire ?

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Cécile Duflot, ministre. Madame la sénatrice, vous évoquez plusieurs questions : celle de l'insertion, celle de l'amélioration de l'offre d'hébergement résultant notamment de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, dite « loi Boutin », qui porte à la fois sur l'obligation des collectivités locales de créer des places d'hébergement, sur la continuité de l'hébergement, sur l'humanisation et l'ouverture des centres vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

Nous n'envisageons pas de revenir sur ces dispositions, qui ont constitué une avancée. L'ouverture des centres toute la journée, l'inconditionnalité de l'accueil, qui doit permettre d'accueillir et de mettre à l'abri, dans un premier temps, les sans-abri, sont des mesures auxquelles souscrit le Gouvernement.

Vous soulevez, madame la sénatrice, quelques difficultés, notamment celle du maintien dans des sites d'hébergement de personnes qui auraient vocation à accéder à un logement pérenne. Sur ce point, vous avez parfaitement raison. La création de 9 000 places de logement accompagné dès l'année prochaine et la construction de 150 000 nouveaux logements sociaux par an visent justement à ouvrir l'offre de logements accessibles, ce qui permettra à des personnes ou à des familles aujourd'hui hébergées, faute de mieux, d'être accueillies dans de bonnes conditions.

Nous développerons également l'accompagnement dans le logement afin de faciliter l'aide à la pratique locative en sécurisant les bailleurs parfois inquiets à l'idée de loger des personnes qui ont vécu dans la rue pendant de longues périodes.

Nous ferons donc en sorte que les places d'hébergement soient réservées aux personnes qui en ont réellement besoin. Ces places peuvent être localisées dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, mais aussi, et de plus en plus, dans des maisons-relais, qui sont des lieux d'accueil intermédiaires. Ces dernières permettent à des personnes en situation de grande précarité, celles que l'on appelle les « grands cassés de la vie », de trouver un lieu d'accueil digne et sécurisé, la présence d'hôtes sur place rendant les choses plus faciles.

La politique d'hébergement du Gouvernement est une politique globale, qui a pour objectif final l'accès au logement.

M. le président. La parole est à Mme Élisabeth Lamure, pour la réplique.

Mme Élisabeth Lamure. Madame la ministre, vous reconnaissez que les mesures adoptées par l'ancien gouvernement dans le domaine de l'hébergement étaient bonnes, ce que j'apprécie. Néanmoins, votre réponse ne me convainc pas tout à fait, car je constate toujours une certaine confusion entre le logement d'urgence et l'hébergement.

Vous le savez bien, les personnes qui restent pour une moyenne ou longue durée dans les centres d'hébergement d'urgence créent une sorte d'embouteillage en ne libérant pas les places pour celles qui sont à la rue et en auraient davantage besoin.

Par ailleurs, je ne suis pas sûre que vous m'ayez répondu au sujet des normes de construction, à savoir les obligations imposées en cas de réhabilitation de surfaces supérieures à neuf mètres carrés et de construction nouvelle d'une surface supérieure à douze mètres carrés. La législation prive les centres d'hébergement d'une capacité d'accueil bien meilleure qu'actuellement.

Mme Marie-France Beauflis. Ce sont les mesures que vous avez prises lorsque vous étiez au Gouvernement !

M. le président. La parole est à M. Yves Pozzo di Borgo.

M. Yves Pozzo di Borgo. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, comme les orateurs précédents l'ont rappelé avant moi, cette séance de questions cibles thématiques est particulièrement d'actualité au moment où les grands froids arrivent.

Elle est également d'actualité à cause de vous ou grâce à vous, madame la ministre, car vos récentes déclarations sur l'éventualité de réquisitions de locaux appartenant à l'Église, en particulier à Paris, ont été très mal perçues dans certains milieux.

Votre côté primesautier a apporté un peu de fraîcheur à la vie politique, mais votre intervention ne cachait-elle pas un peu d'agressivité ? J'espère surtout que vous n'essayez pas de trouver un bouc émissaire pour masquer votre impuissance !

Cette séance est d'actualité, enfin, car voilà deux jours se tenait la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. À cette occasion, le Premier ministre n'a fait que rappeler ce qu'il avait déjà annoncé au mois de novembre sur l'hébergement d'urgence, soit 8 000 nouvelles places, dont 4 000 pour les demandeurs d'asile. Cela paraît bien faible à côté de la véritable demande.

Selon le préfet de la région d'Île-de-France, qui dépend indirectement de vos services, 40 000 nuitées sont financées chaque jour dans cette région, ce qui représente 470 millions d'euros. Cette année, si j'ai bien compris, 15 % supplémentaires financeront 6 000 places de plus.

C'est une somme extrêmement importante, madame la ministre, que je mets en regard des propos tenus hier par le directeur général de l'ADOMA dans *Le Parisien* : sa structure a engagé un plan de 1,3 milliard d'euros sur huit ans pour mettre à disposition 20 000 chambres d'hébergement d'urgence.

La comparaison des chiffres et des visions n'est pas positive pour l'État.

Vous avez de grandes ambitions pour le logement en général. Or j'ai l'impression que, en matière d'hébergement d'urgence, chaque gouvernement, quel qu'il soit, le vôtre comme les précédents d'ailleurs, réagit au coup pour coup, le nez dans le guidon, sans aucune vision à long terme. Avez-vous des projets réellement structurels ? Pensez-vous mettre en œuvre un véritable plan de construction et de mise à disposition progressive d'hébergement, afin de ne pas avoir à toujours intervenir dans l'urgence ?

En tant qu'élu de Paris, je sais que des délégations de compétences sont possibles au conseil général de Paris. D'autres conseils généraux sont-ils dans ce cas ?

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Cécile Duflot, ministre. Monsieur le sénateur, j'ignore si ma réponse vous paraîtra primesautière, mais je tiens à dire de manière très claire que, dans le domaine de l'hébergement d'urgence, il me paraît plus que nécessaire d'être réfléchi et posé. Je l'ai déjà indiqué en réponse aux précédentes questions

Je saisis donc l'occasion qui m'est offerte de m'exprimer dans cet hémicycle, bien plus calme que d'autres, pour vous signaler qu'il est nécessaire, je le maintiens – le Premier ministre l'a d'ailleurs également déclaré dans l'interview qu'il a donnée à un journal dimanche dernier –, de réquisitionner des bâtiments vides, car personne n'a répondu à l'appel que j'ai lancé. Il faut mettre à la disposition de l'État, dans le cadre d'un partenariat et en contrepartie d'une indemnité, des bâtiments pouvant être utilisés pour y loger ceux qui ont besoin d'un hébergement.

Le dispositif, y compris les places hivernales, est aujourd'hui arrivé totalement à saturation dans certains territoires. Ainsi, en Île-de-France, il n'est désormais plus possible de louer une chambre d'hôtel supplémentaire pour y héberger des familles.

Il est par conséquent nécessaire que tous les mètres carrés vacants soient utilisés, qu'il s'agisse de bâtiments publics de l'État, d'anciennes casernes, de bureaux inoccupés, ou encore de locaux appartenant à des compagnies d'assurance ou à des banques. Je rappelle que pour être réquisitionnés, les bâtiments doivent être vacants depuis plus de deux ans. Il faut aussi noter que certains locaux sont vacants depuis bien plus longtemps.

Nous avons décidé que tous les bâtiments susceptibles d'être réquisitionnés devaient l'être. Nous le faisons sans sectarisme, sans aucune volonté primesautière, mais au contraire en ayant le sens des responsabilités. À cet égard, j'aimerais que ceux qui se sont beaucoup émus de notre décision de procéder à des réquisitions soient plutôt émus par la situation de ceux qui ont aujourd'hui besoin d'être logés.

Pour vous répondre très précisément, monsieur le sénateur, je vous indique que les efforts budgétaires consacrés par le Gouvernement sont significatifs. Afin de ne pas être en situation de sous-dotation permanente, comme l'a relevé la Cour des comptes, nous avons décidé de baser le budget pour 2013 sur le budget consommé en 2012.

Par ailleurs, nous avons prévu de lancer un grand plan structurel de réforme de l'hébergement d'urgence afin de ne plus avoir à recourir aux hôtels, d'une part pour éviter le coût très élevé de cette solution pour les finances publiques, d'autre part pour améliorer la vie des personnes que nous logeons. Je pense en particulier aux enfants, qui ne peuvent pas être scolarisés de façon durable lorsqu'ils sont pris en charge dans ce type d'hébergement. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. Alain Richard. Si cela avait été fait avant, cela ne serait plus à faire !

M. le président. La parole est à M. Yves Pozzo di Borgo, pour la réplique.

M. Yves Pozzo di Borgo. Je vous remercie, madame la ministre, de votre réponse. Je prends acte de l'annonce du lancement d'un plan structurel. Je suppose qu'il sera prochainement présenté au Parlement, car c'est important. J'attends désormais d'en connaître le contenu.

Permettez-moi d'attirer de nouveau votre attention sur les délégations que votre ministère confie aux conseils généraux, car vous ne m'avez pas répondu sur ce point. Je souhaitais savoir s'il en existe beaucoup. Je sais qu'il y en a une à Paris, mais qu'en est-il pour les autres conseils généraux, notamment ceux de la région d'Île-de-France, mais aussi sur l'ensemble du territoire, car nous ne représentons pas que Paris ?

M. le président. La parole est à M. Claude Dilain.

M. Claude Dilain. Madame la ministre, lors de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, vous avez travaillé avec les associations sur la question de l'hébergement d'urgence et de l'accès au logement.

Les mesures prises à l'issue de cette conférence vont dans le bon sens, en particulier l'augmentation des possibilités d'hébergement d'urgence. Le plus important me paraît être le retour symbolique à la notion de solidarité, en rupture totale avec les condamnations inacceptables de l'assistantat qui ont prévalu ces cinq dernières années.

Permettez-moi d'insister sur la localisation de ces hébergements d'urgence. Nous constatons que, alors que la pauvreté augmente, elle se territorialise également, conduisant certains territoires à se spécialiser dans la pauvreté et l'exclusion.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Tout à fait !

M. Claude Dilain. Il ne faudrait pas que, pour répondre aux besoins de la population en cause, la stratégie des lieux d'implantation renforce cette fracture territoriale.

On peut regretter, par exemple, que le SAMU social de Paris transporte trop souvent les personnes sans-abri dans des hôtels de la Seine-Saint-Denis, dans des communes très éloignées, enclavées, et déjà très paupérisées. (*Marques d'approbation sur les travées du groupe CRC.*) Cette pratique entraîne évidemment une augmentation des dépenses sociale de ces villes, pauvres, où la demande sociale est déjà très importante.

Je souhaiterais donc connaître, madame la ministre, les réformes structurelles que vous comptez mettre en œuvre. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Cécile Duflot, ministre. Monsieur le sénateur, vous avez raison pour ce qui concerne la question de l'ancrage territorial et de la répartition de l'ensemble des places d'accueil, d'hébergement d'urgence. Ce que vous dites vaut également pour le logement social. À cet égard, nous nous retrouverons la semaine prochaine pour voter une nouvelle fois le projet de loi faisant obligation à toutes les communes de disposer de 25 % de logements sociaux.

Toutefois, je pense que c'est à l'échelon régional que nous parviendrons à aboutir à un véritable pilotage de la répartition des places d'hébergement.

En Île-de-France, il existe un problème spécifique : nous manquons tout simplement de places. C'est pourquoi le SAMU social emmène aujourd'hui les sans-abri dans des lieux existants et qu'il est possible d'utiliser. Telle est la réalité. Il n'y a pas de volonté de reléguer les gens dans ces lieux. Nous faisons simplement face à une nécessité.

Par ailleurs, des moyens de pilotage supplémentaires doivent être mis en place. C'est la raison pour laquelle, dans le cadre des arbitrages rendus à l'issue de la conférence contre la pauvreté et pour – vous l'avez relevé – l'inclusion sociale, des moyens seront dégagés afin de renforcer les services intégrés de l'accueil et de l'orientation, les SIAO.

Ces pilotages, cette harmonisation, ce travail en réseau des différents intervenants de ce secteur sont absolument indispensables. Il faut notamment mieux articuler les plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, les PDALPD, et les plans départementaux d'accueil, d'hébergement et d'insertion, les PDAHI, afin que les différentes étapes de l'hébergement, du logement soient mieux gérées. Cette nouvelle articulation figurera dans le projet de loi que j'aurai l'honneur de présenter au printemps prochain devant vous, mesdames, messieurs les sénateurs.

Enfin, au-delà de cette première étape, il s'agira aussi de travailler sur les diagnostics. Nous avons ainsi décidé, conjointement avec l'ensemble des trente-trois associations regroupées au sein du Collectif des associations unies pour une nouvelle politique publique du logement des personnes sans abri ou mal logées, d'établir un dispositif de diagnostics précis

dans les territoires afin de préparer le plan de sortie d'hiver et une réforme structurelle de l'hébergement. Il s'agira également d'envisager une meilleure articulation territoriale. Ce sera là l'une des priorités de l'action de mon ministère pour l'année 2013. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Dilain, pour la réplique.

M. Claude Dilain. Madame la ministre, je vous remercie de votre réponse, qui m'a totalement satisfait. Il est vrai qu'il serait plus simple de gérer l'hébergement d'urgence si les logements sociaux étaient beaucoup plus nombreux. J'espère donc que, dès lundi soir, tous les membres de la Haute Assemblée, quelles que soient les travées sur lesquels ils siègent, se mobiliseront en faveur du logement social. (*Sourires et applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Madame la ministre, année après année, au début des jours froids, se pose cette cruelle question : comment peut-on laisser dormir dans la rue des hommes, des femmes et des enfants ?

Aujourd'hui, lorsqu'ils appellent le 115, près de 80 % des sans-abri se voient refuser, faute de place, l'accès à ce droit essentiel, pourtant reconnu comme une liberté fondamentale, qu'est celui d'avoir un toit sous lequel dormir.

Parce qu'une telle situation heurte profondément notre pacte républicain, nous avons proposé, en conférence des présidents, que cette problématique fasse l'objet d'une séance de questions cibles thématiques, et nous avons été entendus.

Vous avez tenu, madame la ministre, la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Le Gouvernement a pris des engagements forts : celui de faire construire 8 000 nouvelles places d'hébergement, dont 4 000 places d'hébergement d'urgence, puis celui de recourir à la réquisition des logements vides. Nous saluons positivement ces efforts.

Le Premier ministre a aussi annoncé mardi que 50 millions d'euros supplémentaires seraient consacrés à l'hébergement, mais cela ne nous semble pas suffisant compte tenu des besoins criants, et vous le savez bien. La question financière reste donc ouverte et centrale, je dirais même ardue, d'autant plus qu'il faut également financer la réhabilitation des centres d'hébergement existants, afin qu'ils respectent enfin la dignité humaine.

Dès lors, pourquoi le Gouvernement a-t-il refusé la création d'une taxe sur les bureaux vacants qui aurait permis de contribuer au financement de ces mesures positives ? Comme vous sans doute, madame la ministre, nous le regrettons.

De plus, sachant que les associations estiment à 50 000 le nombre réel d'expulsions annuelles, pourquoi ne pas prendre la décision politique d'abonder le fonds d'indemnisation des propriétaires et d'interdire les expulsions sans relogement des personnes ne pouvant se maintenir dans les lieux par leurs propres moyens ?

Pour cela, il vous suffirait simplement, madame la ministre, d'inscrire à l'ordre du jour du Sénat la proposition de loi que nous avons déposée en ce sens au mois de septembre dernier... (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Cécile Duflot, ministre. Madame la sénatrice, je tiens, avant de répondre à votre question, à saluer le travail exceptionnel qui a été fait en préparation de la conférence précitée. Nous avons choisi d'associer le plus grand nombre d'acteurs, les collectivités locales, les syndicats, ainsi, évidemment, que les acteurs de terrain.

À cet égard, Christophe Robert et Alain Régnier m'ont remis le 3 décembre dernier un rapport très riche, que vous devez sûrement connaître, dans lequel ils proposent de faire de 2013 une année de mobilisation particulière et de transformer en profondeur les modes d'accueil.

Il faut également travailler sur la question de la prévention des expulsions, sujet qui vous tient à cœur. Cette question figurera parmi les réformes que je vous proposerai dans le projet de loi qui vous sera soumis au printemps.

Le Premier ministre a lui aussi évoqué ce sujet et fait part de sa volonté de mettre en place une garantie universelle des loyers, laquelle permettrait d'identifier, dès les premiers mois, voire dès le premier mois, de loyer impayé, les locataires en difficulté et de sécuriser la suite de leur parcours. Ce dispositif permettrait également de rassurer les bailleurs et de remettre sur le marché des logements aujourd'hui vacants.

Les dispositions coercitives sont utiles, les dispositions incitatives également. Il faut donc donner des garanties aux bailleurs, afin de pouvoir loger les personnes fragiles.

Nous allons travailler sur tous ces sujets. Un plan pluriannuel sera annoncé le 22 janvier. Il reprendra l'ensemble des questions, du premier hébergement, en passant par l'accueil des personnes et des familles les plus fragiles, le logement et la prévention des expulsions. Vous avez raison, madame le sénateur, ce moment est décisif pour éviter la mise à la rue. Des filets de sécurité existent, mais on sait qu'une grande partie des personnes ou des familles ne font pas appel aux dispositifs existants, par méconnaissance, par crainte, par angoisse, ou tout simplement pour garder une certaine distance.

De nombreux mécanismes seront mis en œuvre dans le cadre de ce plan pluriannuel, et plus largement dans la loi. Ils permettront d'anticiper ces situations et d'y répondre de manière structurelle. Ce travail sera évidemment réalisé en lien étroit avec l'ensemble des parlementaires, et donc avec vous, mesdames, messieurs les sénateurs. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Brigitte Gonthier-Maurin, pour la réplique.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Madame la ministre, je vous remercie de vos précisions.

Pour ma part, je souhaite attirer votre attention sur une population qui nécessite qu'on lui porte un intérêt particulier en matière d'hébergement d'urgence : les femmes victimes de violences conjugales.

C'est au terme d'un cheminement psychologique douloureux, souvent en période de crise aigüe, que ces femmes prennent la difficile décision de quitter leur conjoint violent. Aussi faut-il être en mesure de leur proposer très vite une solution d'hébergement.

Des collectivités territoriales ont pris des initiatives dans ce domaine, tel le dispositif « Un toit pour elle » en Seine-Saint-Denis ou celui qui a été mis en œuvre par des communes de la boucle nord des Hauts-de-Seine. Mais cela ne peut suffire. L'État doit prendre sa part.

Vous annoncez que sur les 4 000 places d'hébergement d'urgence qui seront créées pendant le quinquennat, près d'un tiers d'entre elles seront réservées aux femmes victimes de violences. Bien !

Permettez-moi néanmoins de faire deux remarques.

Les femmes victimes de violences, notamment parce qu'elles sont souvent accompagnées par des enfants, constituent un public spécifique. Il faut donc imaginer pour elles une solution d'hébergement d'urgence spécifique.

En outre, l'hébergement d'urgence ne doit constituer qu'une solution transitoire. Il est indispensable d'être en mesure de leur proposer très rapidement des formes d'hébergement pérennes. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Aline Archimbaud.

Mme Aline Archimbaud. Madame la ministre, le droit au logement opposable, dit « DALO », a été créé par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

La procédure prévoit le dépôt d'un dossier auprès de la commission de médiation, laquelle rend sa décision dans un délai de trois ou six mois, selon les départements, avant, lorsqu'elle considère que la demande est prioritaire et qu'un logement doit être attribué en urgence, de transmettre la requête au préfet. À compter de la décision de la commission de médiation, celui-ci dispose d'un délai de trois ou six mois, selon les départements, pour faire des propositions de logement adaptées aux besoins du demandeur.

À l'échelon national, près de 300 000 recours ont été déposés depuis le 1^{er} janvier 2008, au rythme de 7 000 par mois au premier semestre 2012. Les retards de mise en œuvre des décisions favorables s'accumulent, particulièrement en Île-de-France, dans la région PACA et en outre-mer. Selon les estimations, en Île-de-France, 27 500 ménages étaient concernés au 30 juin 2012. Ces retards sont très inquiétants, notamment pour les foyers sous le coup d'une décision d'expulsion.

Dans ce contexte, je tiens à me féliciter de la circulaire en date du 26 octobre dernier, qui oblige les préfets à mettre en œuvre le relogement effectif des ménages reconnus prioritaires avant la date à laquelle leur expulsion pourrait avoir lieu, et qui met en place des aides supplémentaires permettant de réduire le délai de relogement des ménages ayant accumulé des dettes locatives.

Madame la ministre, quels sont les moyens concrets dont vous allez disposer pour assurer l'entière mise en œuvre de la circulaire précitée, y compris pour ce qui concerne le renforcement de la prévention et de l'accompagnement en amont des procédures d'expulsion ? De plus, comment sera mis en place le plan de relogement annoncé mardi ? (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et du groupe CRC. – M. Claude Dilain applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Cécile Duflot, ministre. Madame la sénatrice, vous pointez du doigt un sujet fondamental : la mise en œuvre d'une loi très importante, que beaucoup ont saluée et qui a été

votée largement, instituant le droit au logement opposable. Malheureusement, les moyens nécessaires à la construction des logements sociaux, qui auraient permis de la rendre applicable, n'ont pas suivi.

Aujourd'hui, 47 000 ménages sont reconnus prioritaires au regard de cette loi et sont dans l'attente d'un logement. Par la circulaire du 26 octobre dernier, à laquelle vous avez fait référence, nous avons fait en sorte qu'aucun de ces ménages ne puisse être expulsé sans qu'un relogement lui soit proposé. C'est une mesure attendue par beaucoup. Elle semble, d'ailleurs, assez logique, puisque l'État est responsable du relogement ; il est obligé par la loi de l'assurer. Il était donc incohérent qu'il recoure à la force publique pour faire expulser les ménages en cause.

Je tiens à le répéter devant vous, mesdames, messieurs les sénateurs, cette circulaire est entrée en vigueur avant la trêve hivernale ; elle le restera encore après.

Nous allons mobiliser l'ensemble des contingents pour permettre le relogement de ces ménages. Cette solution sera retenue pour le relogement prioritaire de 15 000 familles, que le Premier ministre a annoncé pour l'année prochaine.

Je précise que nous parlons de 15 000 ménages, à comparer aux 490 000 attributions de logements sociaux décidées chaque année. Si l'ensemble des partenaires concourant au logement social se mobilisent, il sera possible d'apporter une réponse à ce problème.

Néanmoins, la situation nous interpelle. Le comité de suivi de la mise en œuvre du DALO, qui a remis son rapport au Président de la République en personne, a attiré son attention sur cette question. La seule réponse qui vaille repose sur une mobilisation très importante des acteurs du relogement, et surtout de ceux et celles qui participeront à la création de nouvelles offres de logements.

Vous connaissez nos objectifs en matière de constructions neuves. Un autre chantier est encore devant nous : la garantie universelle. La hausse de la taxation sur les logements vacants permettra également de répondre à ce problème. En France, deux à trois millions de logements vacants sont actuellement disponibles. Il s'agit de logements épars qu'il n'est pas question, je l'affirme, de réquisitionner. Au contraire, l'idée est de donner aux propriétaires la possibilité de remettre en location ces logements. Voici, mesdames, messieurs les sénateurs, un autre chantier prioritaire, dont l'objectif est d'augmenter l'offre pour pouvoir répondre à une demande criante. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à Mme Aline Archimbaud, pour la réplique.

Mme Aline Archimbaud. Je vous remercie de votre réponse, madame la ministre, qui montre un réel engagement dans ce domaine.

Je me permettrais cependant d'insister sur deux points.

D'une part, il me semble important de ne pas faire l'économie d'une réflexion sur la nécessaire prévention. Cette dernière suppose, bien sûr, des moyens. Mais elle évite, je le crois, des drames et des moyens supplémentaires à déployer ensuite.

D'autre part, j'en appelle à la vigilance de tous à la fin de la trêve hivernale, le 15 mars 2013, pour empêcher que les problèmes s'accumulent de nouveau. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Charon.

M. Pierre Charon. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, la chute des températures constatée ces derniers jours, et ce matin encore, pose le problème de l'hébergement d'urgence de la façon la plus impérieuse et la plus pressante qui soit.

Je voudrais, madame le ministre, que vous éclairciez deux interrogations qui me préoccupent en tant que sénateur de Paris et vice-président du conseil général, mais qui m'interpellent, comme vous le dites, en tant que citoyen, révolté par le sort de ceux qui affrontent quotidiennement le froid dans la rue ; chaque hiver, certains malheureux ne se relèvent pas.

Récemment, lorsque vous avez mentionné la possibilité de réquisitionner des locaux vacants – et évoqué maladroitement l'Église –, vous avez entretenu le doute sur la possibilité de le faire pour des logements privés.

Comment expliquer à nos compatriotes que le droit fondamental qu'est le droit de propriété risque d'être remis en cause par votre gouvernement, alors même que des organismes publics disposent de dizaines de milliers de mètres carrés vacants ? (*Marques d'ironie sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

À titre d'exemple, je voudrais mentionner les 20 000 mètres carrés vacants, sur 40 000 mètres carrés au total, du bâtiment sis au 17, boulevard Morland et qui appartient à la Ville de Paris. Les exemples de ce type sont nombreux. Ce serait l'honneur de votre gouvernement et de la Ville de Paris de procéder à un inventaire précis, que, de notre côté, nous n'arrivons pas à obtenir, et de mettre à disposition ses propres locaux, avant de menacer les propriétaires privés qui ont investi dans un appartement.

Par ailleurs, comment expliquer à nos compatriotes les plus fragiles, vivant dans la précarité la plus totale, que leur demande reste sans réponse, quand, dans le même temps, l'État loge dans des hôtels où la nuitée coûte 150 euros des clandestins qui occupaient une cathédrale ? (*Protestations sur les travées du groupe CRC.*)

Mme Éliane Assassi. On va vous donner d'autres exemples, et pour des sommes bien supérieures à 150 euros !

M. Pierre Charon. Je fais référence à l'occupation de la basilique de Saint-Denis, qui a eu lieu au mois d'août dernier.

Ce relogement est une forme de prime à la délinquance. En l'espèce, a d'ailleurs été commise une double transgression de la loi : séjour illégal sur notre territoire et occupation illégale d'un édifice religieux.

Face à cette double infraction, d'autres familles subissent, elles, une double peine : vie dans la rue et discrimination dans l'accès au logement d'urgence pour bonne conduite.

Ce constat est d'autant plus choquant que ces familles, qui attendent des solutions de relogement et qui vivent souvent dans la plus grande détresse, refusent justement de transgresser les lois de notre République pour garder une dignité, mise à mal par leurs conditions de survie. Cette situation est grave sur le plan moral.

Il ne s'agit pas, bien entendu, de hiérarchiser les souffrances. Mais, quelle que soit la détresse des populations qui se retrouvent sur notre territoire, l'accès à l'hébergement d'urgence ne peut être facilité par la transgression, souvent médiatique, de la loi, au détriment des plus faibles de nos concitoyens, qui meurent aujourd'hui dans la rue. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme Éliane Assassi. C'est indécent !

Mme Corinne Bouchoux. Il faut oser !

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Cécile Duflot, ministre. Monsieur le sénateur, je me contenterais de répondre aux éléments techniques de votre question, sans m'étendre sur ceux qui se veulent polémiques.

Je vous le dis, sur ce sujet, je n'ai entretenu aucune ambiguïté. Je ne retire d'ailleurs aucun de mes propos. En effet, la loi de 1998, si elle vise exclusivement les personnes morales, les englobe toutes, sans exception, pour la procédure de réquisition.

Je constate que certains ont tenté de s'engouffrer dans la brèche pour entretenir la polémique. Je vois, d'ailleurs, que c'est sur ce plan que vous placez votre intervention, en prétendant que la réquisition risquerait de mettre en péril la situation de personnes quittant leur logement pour le week-end. Monsieur le sénateur, il est tout à fait indécent d'essayer de nourrir la polémique sur cette question ! (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme Éliane Assassi. Exactement !

Mme Cécile Duflot, ministre. En outre, je tiens à répondre à vos allégations de manière très précise. Le prix moyen d'une chambre d'hôtel en Île-de-France est de 15 euros par personne et par nuit. Cela représente un budget de 5 000 euros par an et par personne.

M. Pierre Charon. Non ! Vous êtes élue de Paris, vous devriez le savoir !

Mme Cécile Duflot, ministre. Nous sommes loin de 150 euros par nuit !

M. Pierre Charon. Je l'ai vécu à Paris !

Mme Cécile Duflot, ministre. Je vous invite à contacter les nombreuses associations qui se feront un plaisir de vous faire visiter les hôtels dans lesquels ces personnes sont accueillies. Vous conviendrez, alors, que les conditions de décence ne sont pas toujours remplies. Néanmoins, je l'ai dit, nous n'avions pas, jusqu'à maintenant, les moyens de faire autrement.

Ce sujet relève de la dignité humaine.

Mme Annie David. Exactement !

Mme Cécile Duflot, ministre. La manière dont nous considérons des hommes, des femmes et des enfants qui sont nos égaux et qui vivent parfois dans la rue, dans des conditions absolument inacceptables, est une question essentielle pour un pays comme le nôtre, qui revendique les valeurs d'égalité, de fraternité, mais non pas de charité.

M. Yannick Vaugrenard. Exactement !

Mme Cécile Duflot, ministre. Je considère qu'il est du devoir de la République de loger de façon respectable l'ensemble de ses habitants.

C'est, en tout cas, ce à quoi s'emploie le Gouvernement, sans esprit de polémique, mais avec une détermination qui n'a d'égale que la force de ses valeurs. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Charon, pour la réplique.

M. Pierre Charon. Madame la ministre, ayant récemment été élue à Paris, vous aurez l'occasion de vérifier le prix des chambres d'hôtel. Les Français qui nous regardent actuellement à la télévision peuvent le faire aussi !

Mes collègues sont d'accord avec moi : le prix d'une chambre d'hôtel ne s'élève pas à 15 euros, loin de là ! Cela dit, je comprends votre gêne. (*Exclamations sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

Mme Éliane Assassi. Lamentable !

M. Pierre Charon. C'est moi qui ai la parole, vous ne pouvez pas intervenir ! (*Oh là là ! sur les mêmes travées.*) C'est tout l'intérêt des questions cribles ! La démocratie existe au Sénat !

Ma proposition est claire : avant de faire la leçon à tout le monde, il faut balayer devant sa porte. (*Nouvelles exclamations sur les mêmes travées.*)

Mme Annie David. Quelle honte !

M. Pierre Charon. La mairie de Paris a de nombreux bâtiments, qui pourraient permettre de loger les 14 000 personnes qui vivent dans la précarité sur son territoire.

Pour cela, ce serait la moindre des choses, il faudrait mener un travail de transparence. Madame la ministre, en tant que présidente du groupe Europe Écologie au conseil régional d'Île-de-France, vous avez voté, au mois de février dernier, l'achat d'un hôtel particulier du XVIII^e siècle, sis rue Barbet-de-Jouy, pour un montant de 19 millions d'euros, et qui est destiné au confort des vice-présidents de la région.

Mme Éliane Assassi. Quel est le rapport ?

M. Alain Bertrand. Cela n'a rien à voir !

M. Pierre Charon. On l'appelle avec malice le « château Huchon » ! Sa surface est de 1 800 mètres carrés. À l'heure actuelle, évidemment, il est vide ! (*Nouvelles exclamations sur les mêmes travées.*)

M. Michel Vergoz. Hors sujet ! Zéro !

M. le président. La parole est à M. Claude Bérit-Débat.

M. Claude Bérit-Débat. Madame la ministre, l'hébergement d'urgence est, plus que jamais, un devoir de solidarité nationale. Le nombre de demandeurs augmente toujours plus. Désormais sont concernées des personnes aux profils multiples qui ont besoin d'une aide sociale et, de plus en plus souvent, d'un accompagnement médical.

J'ai voulu intervenir aujourd'hui pour rappeler une réalité : la pauvreté existe également dans les départements ruraux. Elle s'y développe aussi, inexorablement.

En Dordogne, le taux d'occupation des sept structures d'accueil existantes est proche de 100 %. Les appels au 115 ont augmenté de 60 % en trois ans. Ils ont été multipliés par deux dans les agglomérations de Bergerac et de Périgueux. Déjà, les créations de places prévues en 2010 et 2011 ne suffisent plus et l'on ne peut plus répondre à toutes les demandes en raison d'une offre qui n'est pas assez adaptée aux nouveaux profils des demandeurs.

Alors que la situation est déjà très difficile, les crédits de fonctionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale, les CHRS, ont baissé de 20 % en trois ans, obligeant les collectivités à assumer une dépense qui ne leur incombe pas.

À ces difficultés s'ajoutent celles qui sont propres à un territoire rural : l'étendue du département et la répartition déséquilibrée des structures d'accueil, qui sont concentrées dans ses deux grandes agglomérations. Bien évidemment, le suivi des personnes en pâtit.

Malgré tout leur engagement, les acteurs sociaux n'ont pas les moyens de proposer des solutions qui dépassent le cadre de l'urgence.

Dans le même temps, il faut donc non seulement accroître la capacité d'accueil, créer des places d'urgence polyvalentes et des places de stabilisation, mais aussi renforcer le maillage territorial au plus près des populations concernées.

Dans ce contexte, alors que le Premier ministre a annoncé mardi la conclusion d'un pacte de solidarité, qui prévoit notamment la création de 4 000 places en faveur des sans-abri, comment l'État peut-il décliner son action en s'adaptant aux spécificités de territoires ruraux qui sont, je le répète, soumis, eux aussi, à des problématiques d'urgence et de pauvreté profondes, et que l'on ne peut passer sous silence ? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE. – Mme Éliane Assassi applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Cécile Duflot, ministre. Monsieur Bérít-Débat, vous avez parfaitement raison d'attirer l'attention de l'ensemble des sénateurs sur la question de la pauvreté et de l'hébergement d'urgence en milieu rural.

La situation y est parfois plus sensible qu'en zone urbaine, puisque, du fait de l'éloignement, les capacités d'accueil peuvent être plus rapidement saturées. Je pense notamment à des régions du Sud-Ouest, où des difficultés d'hébergement particulièrement grandes se font jour, y compris dans des petites villes qui n'en souffraient pas jusqu'alors. Ces dernières ont des difficultés à prendre en charge des flux importants, qui peuvent survenir quand, par exemple, des familles se trouvent dans une situation de mal-logement extrême.

Les possibilités de mobilisation de places nouvelles sont également plus restreintes, les disponibilités étant moins nombreuses. En outre, les coûts, sur ces territoires, peuvent être plus élevés, puisque l'éloignement rend difficile la mutualisation d'un certain nombre de services.

En milieu rural se posent également les questions du réseau de transports et de l'accès à ces derniers pour des personnes qui sont, pour l'essentiel, en situation d'insertion et en recherche d'emploi.

Ces sujets sont évidemment essentiels, tout particulièrement pour la ministre de l'égalité des territoires et du logement que je suis. Dans quelques heures, nous allons d'ailleurs avoir un débat sur l'égalité des territoires en matière d'accès aux services publics.

L'hébergement des personnes sans logement et l'attention portée aux plus pauvres doivent être les mêmes en zone rurale qu'en zone urbaine. Ce n'est pas parce que la situation est plus diffuse, et donc moins visible, en milieu rural, qu'elle est moins réelle.

Dans le cadre de la réforme de l'hébergement, nous mettrons en œuvre un certain nombre de mécanismes, qui permettront de mutualiser les places et de les ouvrir en fonction de la demande. Non seulement de gros dispositifs seront déployés en hiver, mais une répartition de l'hébergement sur l'ensemble du territoire, tout au long de l'année, sera ainsi encouragée.

Ces remarques n'épuisent pas le débat, mais croyez bien, monsieur le sénateur, à mon réel engagement en la matière. Il est indispensable de répondre à la question de l'hébergement sur tout le territoire : sur les zones les plus tendues et les plus

en difficulté, comme sur celles où les difficultés sont moins visibles. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Claude Bérít-Débat, pour la réplique.

M. Claude Bérít-Débat. Madame la ministre, je vous remercie de votre réponse.

Je voudrais insister sur un point qui me semble spécifique aux territoires ruraux. Le problème n'est pas tant quantitatif – le nombre de places – que qualitatif.

Dans les deux agglomérations du département dont je suis sénateur, nous souhaitons disposer de places polyvalentes. Les places existantes ont été créées pour des personnes seules, quand nous sommes obligés, aujourd'hui, d'accueillir des familles entières.

En outre, nous avons besoin de places de « stabilisation ». En effet, des familles passées par des hébergements d'urgence peuvent rencontrer des difficultés d'adaptation lorsqu'elles sont replacées dans des logements plus classiques ; une phase d'« apprentissage » est alors nécessaire.

Je voudrais également appeler votre attention sur les moyens à mettre en œuvre pour que la coordination puisse s'effectuer : il faut un budget de fonctionnement en hausse pour les structures qui travaillent dans ce domaine. (*Applaudissements sur les mêmes travées.*)

M. le président. La parole est à Mme Catherine Procaccia.

Mme Catherine Procaccia. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, l'hébergement d'urgence est une compétence totalement régaliennne.

Pourtant, la Direction générale de la cohésion sociale, la DGSC, souligne que près d'un tiers des dépenses en la matière sont prises en charge par les collectivités territoriales, les départements et les communes en assumant respectivement 13,6 % et 8,4 %. Mais ce n'est qu'une moyenne ; certaines collectivités sont plus sollicitées que d'autres.

Ainsi en est-il du Val-de-Marne, un département que vous connaissez bien, madame la ministre. Malgré 1 600 lits d'accueil d'urgence et un budget annuel de plus de 11 millions d'euros, ce département doit faire face à des problématiques spécifiques, comme le nombre croissant de SDF d'origine étrangère, dont la proportion dépasse de beaucoup le taux moyen évalué par l'INSEE, c'est-à-dire 29 %. Selon un rapport d'information déposé à l'Assemblée nationale au mois de janvier 2012, les représentants du conseil général du Val-de-Marne déclarent que les mères isolées accueillies dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance sont majoritairement issues de l'immigration africaine et que 40 % d'entre elles sont en situation irrégulière.

Les communes, pour leur part, ont également à leur charge l'aide sociale et la gratuité des cantines.

Madame la ministre, le poids des dépenses sociales ne peut pas s'accroître indéfiniment pour nos collectivités. Comment l'État compte-t-il empêcher que l'hébergement d'urgence ne fasse exploser leurs budgets ?

Je veux aussi attirer votre attention sur les 200 sans-abri du bois de Vincennes. Ils vivent dans des tentes, dans des conditions d'hygiène déplorables et dans la plus grande misère sociale, ce qui soulève des problèmes à la fois de santé et de sécurité. Les associations mènent un repérage géographique

difficile. Certains tentent de leur trouver des solutions face au froid hivernal; ainsi, l’an passé, mon collègue Christian Cambon a réussi à inclure les personnes concernées dans les hôpitaux de Saint-Maurice, dont ce n’est tout de même pas la vocation.

Madame la ministre, allez-vous continuer à accepter le développement de ces campements dans le bois de Vincennes?

Enfin, j’aimerais savoir pourquoi le Gouvernement ne consulte pas les élus quand il prend des décisions d’hébergement d’urgence.

Ainsi, à Ivry-sur-Seine, le maire n’a pas été interrogé lors de la réquisition d’une ancienne maternité et d’un foyer SNCF pour les sans-abri. Certes, vos prédécesseurs n’avaient pas fait mieux lorsqu’ils avaient installé des SDF dans le Fort de Nogent.

Les maires sont pourtant très attentifs à ces problématiques. J’espère qu’ils ne continueront pas à être exclus de tels processus. *(Applaudissements sur les travées de l’UMP.)*

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Cécile Duflot, ministre. Madame la sénatrice, vous m’interrogez tout d’abord sur la situation particulière du bois de Vincennes, qui est effectivement préoccupante, aussi bien en été qu’en hiver, mais tout particulièrement quand le froid devient si vif que les personnes qui y vivent se trouvent physiquement en péril.

Aujourd’hui, ces personnes sont suivies par l’État et la Ville de Paris, qui cofinancent une maraude gérée par Emmaüs et chargée spécifiquement de l’accompagnement et du suivi des personnes vivant dans le bois.

Le dernier point de situation, qui date du 10 décembre, fait état de la présence de 118 personnes. Le nombre de 200, que vous avez évoqué, était celui de l’été dernier. Selon nos estimations, sur les 180 personnes qui avaient été répertoriées le 12 novembre dernier, les 47 qui étaient repérées comme les plus fragiles ont accepté d’être orientées vers des dispositifs d’accueil, en particulier vers des centres qui venaient de s’ouvrir. Vous avez fait référence au Fort de Nogent; c’est effectivement un lieu apprécié par un certain nombre de SDF qui veulent bien s’y rendre alors qu’ils refusent parfois des propositions d’hébergement. Je mentionne également la Redoute de Gravelle.

Des possibilités et des mécanismes de réorientation sont toujours en cours. Le dispositif de maraude renforcée se poursuit. Nous faisons en sorte, avec les maraudes d’Emmaüs et avec l’action des services de la Ville et du SAMU social de Paris, de suivre au plus près les personnes concernées.

Je ne souhaite pas entrer dans les détails sur l’origine des personnes accueillies. Le principe d’inconditionnalité, qui a été évoqué tout à l’heure, est primordial. Je pense en particulier, et vous avez abordé ce point, aux jeunes mères. Les enfants présents dans les foyers maternels sont, pour l’essentiel, nés sur le territoire français.

Par ailleurs, un travail est en cours avec l’Assemblée des départements de France sur la question des dépenses sociales. L’État est conscient du poids que celles-ci représentent dans le budget des conseils généraux. Cela étant, c’est l’État qui prend en charge l’essentiel des dépenses nécessaires en matière d’hébergement d’urgence.

J’en viens à votre dernière observation, qui portait sur l’association des élus locaux aux décisions prises.

Sachez que la maternité Jean Rostand d’Ivry-sur-Seine a été non pas réquisitionnée, mais ouverte dans le cadre d’un partenariat avec l’Assistance publique. Et le maire d’Ivry-sur-Seine était informé de la mise à disposition d’un ancien foyer de cheminots, puisque son adjointe chargée des affaires sociales était présente lors de ma visite sur place en compagnie du président de la SNCF.

Nous travaillons autant que faire se peut avec les élus. Mais je dois vous dire que nous sommes parfois confrontés à des résistances sur le terrain, indépendamment des sensibilités politiques. Il me semble donc nécessaire que l’État assume, vous l’avez dit, sa fonction régaliennne pour loger celles et ceux qui en ont besoin. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste. – Mme Annie David applaudit également.)*

M. le président. La parole est à Mme Catherine Procaccia, pour la réplique.

Mme Catherine Procaccia. Madame la ministre, je me réjouis qu’il n’y ait plus que 118 personnes dans le bois de Vincennes, mais ce sont encore 118 personnes de trop, qui vivent dans des tentes, dans des conditions sans doute encore pires que si elles habitaient dans des squats. Le rôle de l’État, de la Ville de Paris ou de la préfecture serait, me semble-t-il, d’empêcher que les gens ne continuent à s’installer dans le bois. Et s’il n’y a pas de camp de Roms aujourd’hui, il est déjà arrivé qu’il y en ait; quand cela se produit, les gens n’ont accès à rien, pas même à l’eau.

Vous affirmez que l’État prend en charge l’essentiel des dépenses. Mais les départements et les communes en assument encore beaucoup! Et le nombre de personnes concernées par l’hébergement d’urgence ne fait qu’augmenter!

Vous évoquez également le fait que les enfants soient nés sur le territoire français. Mais je vous assure que dans le Val-de-Marne, nous ne regardons pas si les enfants sont nés en France ou à l’étranger; nous les hébergeons indistinctement. Et encore heureux! Ce n’est pas un problème d’origine; c’est un problème de coût!

M. Pierre Charon. Très bien!

M. le président. Nous en avons terminé avec les questions cibles thématiques sur l’hébergement d’urgence.

Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à quinze heures cinquante, est reprise à seize heures cinq, sous la présidence de Mme Bariza Khiari.)

PRÉSIDENCE DE MME BARIZA KHIARI
vice-présidente

Mme la présidente. La séance est reprise.

RECouvreMENT SUR SUCCESSION DES SOMMES VERSÉES AU TITRE DE L'ALLOCATION PERSONNALISÉE D'AUTONOMIE

Rejet d'une proposition de loi

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle la discussion, à la demande du groupe RDSE, de la proposition de loi visant à autoriser le recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie pour les successions supérieures à 150 000 euros (proposition n° 92, rapport n° 183).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Pierre-Yves Collombat, auteur de la proposition de loi.

M. Pierre-Yves Collombat, auteur de la proposition de loi. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, la présente proposition de loi, qui vise à autoriser le recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, pour les successions supérieures à 150 000 euros se veut, après d'autres textes et complémentairement à d'autres, vous l'avez compris, un élément de réponse à une urgence.

L'urgence, les conseillers, encore généraux, la rencontrent à chaque débat budgétaire quand, invariablement, ils constatent non seulement l'augmentation des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie, mais, plus inquiétant encore, l'écart entre les charges de la collectivité et la compensation de l'État.

La tendance est ancienne et structurelle – j'y reviendrai –, mais jusque-là, la dynamique des recettes permettait de combler le trou, dans la plupart des départements.

La réforme des finances locales en pleine crise financière ne le permet plus, au point que le Gouvernement a dû créer un fonds d'urgence doté de 170 millions d'euros pour aider les départements les plus en difficulté. Cette mesure, certes bienvenue, ne résout rien, alors que la situation financière de ces collectivités se dégrade d'exercice en exercice.

Cette situation, vous la connaissez : des compensations et des recettes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la CVAE, moins dynamiques que feu la taxe professionnelle ; la perte des recettes de taxe d'habitation ; l'effondrement, puis le « yoyo », des droits de mutation ; et, pour que la coupe soit bien vide, le gel des dotations d'État au motif que les collectivités territoriales doivent contribuer à un redressement des finances publiques, même si l'on ne sait toujours pas en quoi elles auraient pu être à l'origine de leur dégradation.

Signe de l'urgence à agir, l'appel des présidents de conseils généraux lors de leur dernier congrès à « engager une réflexion et une véritable négociation sur des financements durables et pérennes de la perte d'autonomie et de la dépendance pour une application dès la loi de finances 2014. » La réponse de l'écho tarde. Peut-être l'aurons-nous ce soir...

La contribution sur les pensions de retraites, d'invalidité et sur les préretraites, ou CASA, contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie, créée par l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 n'est pas une réponse, pour les départements en tout cas, puisque, si j'ai bien compris le tour de passe-passe, l'abondement de la

section II de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la CNSA, qui les finance, est compensé par une ponction équivalente.

C'est à se demander quel sens cela peut bien avoir, sinon de rendre encore plus incompréhensible, donc plus difficile à critiquer, un mode de financement qui ne l'est déjà que trop.

La contribution assise sur les revenus des retraités et des indépendants prévue par la proposition de loi de notre collègue Roche, récemment adoptée au Sénat, mais en attente d'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, est plus productive puisqu'elle pourrait rapporter quelque 900 millions d'euros au lieu des 600 millions d'euros attendus de la CASA en régime de croisière – environ 450 millions d'euros en 2013. Surtout, elle est totalement affectée à la section II de la CNSA.

La crise et des réformes dont on mesure chaque jour un peu plus les effets pervers ont incontestablement précipité le moment de vérité. Mais elles ne sont pas à l'origine du problème de fond, à savoir le sous-dimensionnement, pour le moins aventureux, du dispositif de financement de l'APA lors de sa création au mois de juillet 2001, en lieu et place de la prestation spécifique dépendance, la PSD, créée, elle, quatre ans plus tôt à titre provisoire.

Pour faire court, disons que l'APA a été victime tout à la fois de son succès et de ses erreurs de conception. Un succès mérité, car cette nouvelle prestation, plus complète, plus équitable, plus justement distribuée que celle qu'elle remplaçait et qui était laissée largement à la seule initiative des départements, correspondait à un besoin profond, répondait à une évolution irrésistible et structurelle de la pyramide des âges.

Depuis longtemps, les démographes constatent le vieillissement de la population française, phénomène qui s'accroît au fil des ans. Nous vivons certes de plus en plus longtemps, mais nous avons dans le même temps besoin d'une assistance multiforme auquel l'APA permet précisément de répondre.

Alors que, au début du xx^e siècle, seuls quatre Français sur dix atteignaient l'âge de soixante-cinq ans, la France compte aujourd'hui 3 millions de personnes âgées de quatre-vingts ans et plus. Elles seront plus de 8 millions en 2060 selon la dernière étude de l'INSEE.

Avec le vieillissement de la population augmente mécaniquement le nombre de personnes en perte d'autonomie à des degrés divers. Paradoxalement même, selon des études menées dans les vingt-sept pays de l'Union européenne, le nombre d'années durant lesquelles les Français peuvent espérer vivre sans incapacité – il était de soixante-trois et demi en 2010 – régresse. La France fait partie de ces pays qui connaissent une augmentation de l'incapacité et du nombre de personnes dépendantes. Aujourd'hui chiffré à plus de 1,2 million, le nombre des personnes âgées dépendantes pourrait atteindre 1,8 million en 2040 et 2,3 millions en 2060. On mesure l'étendue du défi, auquel il nous faut faire face dès aujourd'hui. Examinons les chiffres.

En 2001, lorsque l'APA a remplacé la PSD, celle-ci comptait 135 000 allocataires. En 2002, les bénéficiaires de l'APA étaient près de 600 000 ; c'est dire le succès de la réforme. Au 31 décembre 2011, ils s'élevaient à près de 1,2 million, soit le double.

La croissance exponentielle du nombre d'allocataires, l'amélioration qualitative du dispositif ont eu évidemment pour contrepartie l'explosion des dépenses : 1,855 milliard

d'euros en 2002 ; les barres des 3 milliards d'euros, 4 milliards d'euros et 5 milliards d'euros ont été respectivement franchies en 2003, 2006 et 2009. L'étude d'impact de la loi créant l'allocation personnalisée d'autonomie tablait, elle, sur 3,5 milliards d'euros de dépenses en régime de croisière. Les personnes qui l'ont réalisée se sont quelque peu trompées...

En 2013, les dépenses réalisées au titre de l'APA devraient approcher les 5,5 milliards euros. Nous le constatons, en dix ans elles ont quasiment triplé et dépassent de 50 % les prévisions.

Cependant, le problème existant est lié certes à la croissance des dépenses en elles-mêmes, mais aussi au fait que le poids de celles-ci pèse de plus en plus sur les départements.

Si en dix ans les dépenses triplent, la contribution de l'État à travers d'abord le fonds de financement de l'APA, puis la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, qui l'a remplacé, double seulement. Résultat : la participation des départements est multipliée par 3,5.

En 2002, les contributions respectives de l'État et des départements aux dépenses liées à l'APA s'élevaient à 798 millions d'euros et à 1,058 milliard d'euros, soit un taux de couverture 43 %. En 2012, ce dernier n'est plus que de 30,8 %. En dix ans, le taux de couverture des dépenses réalisées au titre de l'APA par l'État a baissé de 40 % ! C'était notre rubrique « les collectivités territoriales contribuent au redressement des finances publiques » ! (M. Jean Desessard s'esclaffe.)

Et encore, les pourcentages mesurent mal l'importance et la signification du phénomène : en dix ans, ce sont 2,7 milliards d'euros de charges supplémentaires qui ont été reportées sur le contribuable local, autant dire, depuis 2010, uniquement sur les ménages ! C'était notre rubrique « l'irresponsabilité fiscale des collectivités territoriales »... (M. Jean Desessard s'esclaffe derechef.)

Dès l'origine, les dés ont été pipés.

Dans son rapport préparatoire à la réforme de la PSD remis au mois de mai 2000, Jean-Pierre Sueur, missionné par Lionel Jospin et Martine Aubry, préconise « que l'effort financier nécessaire par la réforme dans le domaine de compétence des départements (GIR 1 à 3) soit réparti à parts égales entre l'État et les départements ».

La question est au cœur du jeu de dupes mis en scène en 2001 lors de la discussion de la loi.

Le Sénat, sur proposition de Michel Mercier, alors rapporteur de la commission des finances, adopte le principe de parité du financement. La disposition sera supprimée par les députés ; selon le rapporteur du texte qui n'était pas encore président de conseil général « n'est-il pas normal [...] de demander un effort accru aux départements en raison de la chance qui leur est donnée de gérer cette nouvelle allocation répondant enfin aux attentes de toute la population et de renforcer ainsi leur légitimité d'acteur social de proximité ? » Comme vous le constatez, on parle toujours trop...

On retrouve le même tour de passe-passe s'agissant du recours sur succession, objet de nos débats aujourd'hui, recours sur succession qui existait pour la PSD.

Le rapport Sueur avait pourtant bien posé le problème. Permettez-moi, à cet égard, d'en citer un extrait : « Compte tenu du nouveau système proposé et, notamment, de la mise

en place d'un ticket modérateur à la charge des bénéficiaires de l'APA, il apparaît que la question du maintien ou non du recours sur la succession du bénéficiaire est étroitement liée à la définition des ressources prises en compte dans le cadre du barème de participation. [...]

« Au vu de ces éléments, deux hypothèses sont possibles.

« La première consiste à supprimer tout recours sur succession dès lors que l'appréciation des ressources, au regard du barème de participation des intéressés, intégrera une évaluation de leur patrimoine. En effet, dans cette hypothèse, la prise en compte de l'ensemble des ressources de la personne et, le cas échéant, de son conjoint ou de son concubin, ainsi que de la valeur en capital de ses biens non productifs de revenus apparaît pleinement justifiée pour des raisons d'équité.

« Une seconde hypothèse consiste à maintenir le recours sur succession. Il conviendrait alors d'en atténuer le caractère dissuasif par un relèvement substantiel du seuil d'actif net au-delà duquel la récupération s'exerce (le Conseil des impôts a établi que le patrimoine moyen des ménages français s'élève à un million de francs). »

Si les préférences de l'auteur vont à l'absence de recours sur succession, accusé d'être dissuasif et donc de freiner l'entrée dans le dispositif de personnes qui en ont besoin, le projet de loi initial va dans l'autre sens, en prévoyant, lui, le recours sur succession.

En défense du texte, Elisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité, réaffirme alors la primauté de la solidarité familiale face aux besoins du grand âge en fixant le seuil de l'actif à un million de francs, soit 150 000 euros en euros courants et 180 000 euros en euros constants. Vous aurez remarqué que ce montant est du même ordre que celui qui est retenu dans la présente proposition de loi.

La ministre ne sera pas suivie par les députés au nom de deux arguments : le caractère dérisoire des sommes qui pourront être ainsi récupérées et le caractère dissuasif du dispositif malgré l'exonération des petits et moyens patrimoines.

Pour les députés, cette disposition présente donc plus d'inconvénients que d'avantages.

Toutefois, il faut noter que, de l'aveu même de la secrétaire d'État aux personnes âgées et aux personnes handicapées, venue en renfort, cette perte de recettes, que plusieurs sénateurs dénoncent alors comme une bombe à retardement, n'avait pas été chiffrée !

Au final, si, dans le dispositif actuel, « les biens en capital qui ne sont ni exploités ni placés » sont pris en compte dans le calcul du ticket modérateur, c'est pour une part insignifiante, comme j'ai tenté d'en faire la démonstration.

Quant au « caractère dissuasif du dispositif », là aussi, faute d'études précises, on en est réduit à des opinions parfaitement subjectives.

Constatons que le rapport Sueur, bien qu'il ne soit pas favorable à la récupération sur succession, comme on l'a dit, mentionne : « Le président du conseil général du Rhône a indiqué, lors de son audition, que l'Assemblée départementale avait pris l'initiative de porter le seuil de récupération de 300 000 francs à 500 000 francs sans qu'il ait été constaté une augmentation significative du nombre de bénéficiaires de la PSD. »

On peut donc en tirer la conclusion que la récupération sur succession n'est pas l'obstacle psychologique rédhibitoire qu'on veut bien dire.

Et quand bien même elle le serait, que faut-il penser d'une famille qui laisserait ses membres les plus vulnérables dans le besoin pour mieux préserver son patrimoine ?

Mme Michèle Delaunay, *ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes âgées et de l'autonomie*. Pourtant, cela existe !

M. Pierre-Yves Collombat. Quelle justice y a-t-il à faire supporter par les seuls ménages cette solidarité contrainte ? Car, faute d'une prise en charge du risque dépendance par un dispositif de financement largement partagé, c'est bien de cela qu'il s'agit. Actuellement, c'est sur l'augmentation de la taxe foncière sur les propriétés bâties, seul levier fiscal dont disposent les départements, que repose l'équilibre du système. Si vous trouvez cela juste, vous nous l'expliquerez !

Toute la question est là : soit on met en place dans les mois qui viennent un dispositif de financement du risque dépendance assis sur l'ensemble des contribuables – la tentative en fut deux fois différée sous le précédent quinquennat –, soit on se limite à des dispositions qui, pour être jugées partielles, n'en ont pas moins le mérite de répondre à l'urgence.

La présente proposition de loi est examinée après une autre, déposée en 2010 par le RDSE conjointement avec les groupes socialistes et CRC, d'intérêt plus général, puisqu'elle était relative à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements. L'objet du texte que je vous présente aujourd'hui est, vous l'avez compris, d'apporter une réponse immédiate à un problème immédiat.

Il est certainement perfectible, s'agissant en particulier de la définition du seuil d'exonération, bien que la somme de 150 000 euros soit supérieure au niveau du patrimoine moyen détenu au cours de la dernière partie de la vie, évalué à 148 000 euros, comme le rappelait récemment le ministre délégué chargé du budget. Si de meilleures solutions existent, nous en sommes preneurs, mais à la condition de nous dire quand, de bonnes intentions, elles deviendront réalité. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. le rapporteur.

M. Ronan Kerdraon, *rapporteur de la commission des affaires sociales*. Madame la présidente, madame la ministre, madame la présidente de la commission des affaires sociales, mes chers collègues, la proposition de loi présentée par notre collègue Jacques Mézard et les membres du groupe du RDSE que nous examinons aujourd'hui vise à autoriser le recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie sur les patrimoines supérieurs à 150 000 euros.

Il s'agit là d'un sujet complexe sur lequel la Haute Assemblée a eu l'occasion de se pencher à plusieurs reprises au cours de ces dernières années.

En première analyse, deux arguments pourraient justifier la mise en place d'un dispositif de recouvrement sur la succession des bénéficiaires de l'APA.

Tout d'abord, la situation financière des conseils généraux, et cela a été évoqué à l'instant.

Elle est aujourd'hui telle que leur capacité à continuer de verser la prestation dans des conditions satisfaisantes paraît obscurcie à plus ou moins long terme.

Je ne rappellerai pas les chiffres relatifs à la progression des dépenses réalisées au titre de l'APA depuis sa création et à celle de la charge nette qui pèse sur les départements, nous les connaissons malheureusement trop bien. Reste que si le principe d'un partage égal du financement de l'APA entre l'État et les départements qui, il est vrai, n'a jamais été inscrit dans la loi, était aujourd'hui respecté, la CNSA devrait compléter le montant de son concours actuel à hauteur d'environ un milliard d'euros.

Le second argument relève davantage de la justice sociale. L'APA est une prestation ouverte à l'ensemble des personnes en situation de perte d'autonomie. Ne serait-il pas plus équitable, au-delà des dispositifs de ticket modérateur déjà existants, de faire davantage participer au financement de la prestation les bénéficiaires dont les capacités contributives, appréciées par le biais du montant de leur patrimoine, sont les plus élevées ?

Ces arguments sont légitimes et ils doivent être entendus. Mais la commission des affaires sociales a estimé que la réponse apportée dans la proposition de loi n'était pas adaptée. Quatre raisons principales justifient cette position.

En premier lieu, le texte proposé n'apporte qu'une réponse partielle et prématurée à la question du financement de la perte d'autonomie.

Nous avons l'assurance, et Mme la ministre nous apportera certainement des précisions sur ce point, qu'un projet de loi sera prochainement présenté sur le sujet. C'est dans le cadre de ce texte global, qui a vocation à s'articuler autour des trois volets que sont la prévention, l'adaptation et l'accompagnement, que pourra alors être étudiée la question d'une meilleure prise en compte du patrimoine des bénéficiaires dans le financement de l'APA et d'un partage plus équilibré des charges entre l'État et les départements.

Adopter dès à présent une mesure partielle et isolée risquerait, à mon sens, d'obérer les débats que nous aurons prochainement et qui doivent permettre une confrontation ouverte et équitable de l'ensemble des solutions envisageables pour le financement de la perte d'autonomie.

Nombreux sont les travaux qui ont déjà été menés. Plusieurs d'entre eux ont étudié la piste du recouvrement sur succession avant de la rejeter. C'est notamment le cas du rapport effectué dans le cadre de la préparation du débat national sur la dépendance par le groupe de travail relatif à la stratégie pour la couverture de la dépendance des personnes âgées ou du rapport du Conseil économique, social et environnemental sur la dépendance des personnes âgées, tous deux publiés au mois de juin 2011.

En revanche, d'autres pistes de financement, que nous pourrions étudier le moment venu, ont été envisagées. Je pense notamment à la mise en place d'un prélèvement général, mais à un taux limité, sur l'ensemble des mutations à titre gratuit, ainsi qu'à l'alignement progressif du taux de CSG applicable aux pensions de retraite sur le taux de droit commun.

En deuxième lieu, la mise en place d'un recouvrement sur succession pose certaines questions de principe qui mettent en cause les fondements mêmes de l'APA.

Historiquement, les dispositifs de recours sur le patrimoine, tout comme l'obligation alimentaire, découlent du caractère subsidiaire des prestations d'aide sociale par rapport à l'exercice de la solidarité familiale.

Je pense ainsi à l'aide sociale à l'hébergement, l'ASH, dont l'objet est de couvrir une partie du tarif hébergement pour les personnes âgées dépendantes prises en charge en établissement, qui est soumise à la fois à l'obligation alimentaire et à la récupération sur succession dès le premier euro.

L'APA diverge cependant des dispositifs d'aide sociale classiques. Il s'agit, et il est bon de le rappeler, d'une prestation universelle destinée à la couverture d'un risque identifié : la dépendance. En ce sens, la couverture du risque dépendance par l'APA se rapproche de celle du risque maladie.

Dès lors que la perte d'autonomie, tout comme la maladie, constitue un risque auquel sont potentiellement confrontées l'ensemble des personnes en situation de vieillissement, introduire un dispositif de recours sur le patrimoine pour le seul risque dépendance revient à créer une iniquité entre les individus selon les pathologies dont ils souffriront à la fin de leur vie.

Personne ne songerait à prélever sur le patrimoine d'un patient les dépenses d'assurance maladie correspondant au traitement d'un cancer. Pourquoi envisager une telle solution pour la prise en charge spécifique de la situation de dépendance d'une personne confrontée à la maladie d'Alzheimer ?

En outre, si l'APA est une prestation universelle, les ressources de la personne dépendante, notamment son patrimoine dormant, sont d'ores et déjà prises en compte dans la définition des plans d'aide. Le dispositif est certainement perfectible. Mais une appréciation plus fine de la capacité contributive de chaque bénéficiaire doit avant tout passer par la révision des modes de calcul des tickets modérateurs plutôt que par la mise en place d'un recouvrement sur succession.

Il est parfois avancé que la récupération sur succession constitue un moyen de responsabiliser les familles, d'éviter une forme de désengagement qui devrait être ensuite supportée par la puissance publique. J'incline à penser tout le contraire. L'implication des aidants auprès des bénéficiaires de l'APA est aujourd'hui considérable et contribue pour beaucoup au maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie. Réintroduire un mécanisme de recouvrement sur succession constituerait un très mauvais signal envoyé aux familles des bénéficiaires en faisant peser sur elles une charge démesurée.

En troisième lieu, instaurer le recouvrement sur succession risque d'évincer un nombre non négligeable de bénéficiaires potentiels de l'APA. En effet, plutôt que de prendre le risque de transmettre un patrimoine en partie amputé à leurs héritiers, certaines personnes choisiront de ne pas demander le bénéfice de la prestation.

Cet effet d'évincement, s'il est difficile à quantifier, se vérifie actuellement pour l'ASH, dont le nombre d'allocataires n'a quasiment pas augmenté au cours de la décennie passée.

Il s'est également manifesté au moment de la mise en œuvre de la PSD, à laquelle l'APA a succédé. Cette prestation était en effet soumise à un prélèvement effectué sur la part du patrimoine excédant un seuil de 300 000 francs et pour les dépenses supérieures à un plancher fixé à 5 000 francs.

Dans la rédaction initiale du projet de loi créant l'APA, le Gouvernement avait prévu un dispositif du même type applicable à partir d'un seuil d'un million de francs. Mes chers

collègues, c'est l'intervention du Parlement qui a permis d'exonérer l'APA de toute forme de recouvrement sur succession.

Si l'on ne prend en compte que les Francis Giraud, 1 à 3, on s'aperçoit que 140 000 personnes bénéficiaient de la PSD à la fin de l'année 2001 tandis qu'elles étaient plus du double à percevoir l'APA un an plus tard.

De toute évidence, quelque chose s'est débloqué avec la mise en place de l'APA, ce qui a incité les personnes en perte d'autonomie à demander à bénéficier de la prestation : aujourd'hui, elles sont près de 1,2 million à percevoir l'APA, soit quasiment deux fois plus nombreuses qu'en 2002.

Sans renoncer à la récupération sur succession, faudrait-il envisager de relever le seuil de recouvrement prévu par la proposition de loi, afin de ne toucher que les bénéficiaires de l'APA les plus aisés ? Une telle mesure ne serait que partiellement efficace, car l'expérience montre que l'effet psychologique sur les allocataires potentiels est sensiblement le même quel que soit le seuil choisi. C'est donc moins le niveau du seuil que son existence même qui conduit un individu à renoncer à demander le bénéfice de la prestation.

M. Roland Courteau. Exactement !

M. Ronan Kerdraon, rapporteur. L'effet d'évincement lié à la mise en place du recouvrement sur succession pourrait en outre avoir une incidence collatérale non négligeable sur le secteur des services d'aide et d'accompagnement à domicile. En effet, nous savons que 90 % des montants des plans d'aide à domicile sont utilisés pour financer le recours à un aidant professionnel. Si le nombre d'allocataires de l'APA diminue, il est à craindre que ce secteur, déjà très fragilisé, ne soit confronté à des difficultés accrues.

M. Roland Courteau. Évidemment !

M. Ronan Kerdraon, rapporteur. En période de chômage élevé, ce serait un très mauvais signal envoyé aux demandeurs d'emploi.

En quatrième lieu, le dispositif proposé présente certaines limites techniques qui rendent difficiles à appréhender les conséquences pratiques qu'engendrerait l'application du texte.

Aux termes de l'article 1^{er}, le recouvrement des sommes versées au titre de l'APA s'effectuera automatiquement sur la part de l'actif successoral net excédant 150 000 euros. Il s'agit là d'un mécanisme très différent de ce qui avait été envisagé en 2010 par la Haute Assemblée dans le cadre de la mission commune d'information sur la prise en charge de la dépendance.

Celle-ci recommandait en effet la création d'un gage d'un montant maximal de 20 000 euros pour la seule APA versée à domicile. Au moment de l'entrée en dépendance, la personne aurait eu le choix entre recevoir une allocation réduite de moitié, mais exempte de toute forme de recours, et bénéficier d'une allocation à taux plein assortie d'une mise en gage.

Outre qu'elle ne définit aucun seuil ni plafond pour encadrer le montant des sommes recouvrables, la proposition de loi ne prévoit pas l'exercice d'un droit d'option. Si le bénéficiaire potentiel refuse le principe du recouvrement, il devra tout bonnement renoncer au versement de la prestation.

En outre, l'article 2 fixe la date d'entrée en vigueur de la loi au premier jour du sixième mois suivant sa publication pour l'ensemble des successions. Un dispositif plus juste aurait consisté à ne rendre la loi applicable qu'aux seules personnes entrant en dépendance une fois celle-ci publiée. De cette

façon, aucun bénéficiaire ne se serait trouvé en situation d'être soumis au recouvrement sur succession sans avoir été pleinement informé de l'existence d'un tel dispositif au moment de son entrée en dépendance.

Autre difficulté, l'exposé des motifs de la proposition de loi n'indique nulle part combien de personnes seront concernées par le recouvrement sur succession.

Si l'on se fie aux derniers chiffres fournis par la Cour des comptes, le seuil de 150 000 euros proposé correspond à peu près au patrimoine médian des ménages de 70 ans et plus. Est-on riche lorsqu'on dispose de 150 000 euros de patrimoine? Je ne le crois pas: 150 000 euros, c'est le prix d'une maison dans ma commune des Côtes-d'Armor...

M. Jean Desessard. Les prix ont bien augmenté, en Bretagne!

M. Ronan Kerdraon, rapporteur. Une telle mesure toucherait la très grande majorité des personnes en situation de dépendance propriétaires de leur logement, et pas nécessairement les plus nantis. Les estimations doivent être maniées avec prudence, mais on peut penser qu'environ 40 % des bénéficiaires de l'APA seraient concernés par l'instauration du recouvrement sur succession.

De plus, alors que l'objectif – louable – des auteurs de la proposition de loi est d'améliorer la situation financière des départements, aucune information n'est fournie sur les ressources qui pourraient être récoltées. Or cette donnée est essentielle, en particulier parce qu'elle doit être mise en regard des coûts potentiels qu'engendrera l'application de la mesure. L'expérience de l'aide sociale à l'hébergement, l'ASH, montre que les conseils généraux peuvent être confrontés à des coûts de gestion non négligeables pour la mise en œuvre du recouvrement. Il pourrait en être de même pour l'APA.

Par ailleurs, si le phénomène d'évincement que j'ai évoqué précédemment se vérifie, les sommes non dépensées par les départements risquent de l'être à un autre niveau, notamment par l'assurance maladie, lorsque les personnes dépendantes, trop tardivement accompagnées, auront recours au système de soins.

Sur ma recommandation, la commission des affaires sociales a décidé, la semaine dernière, de rejeter la proposition de loi. Elle n'a donc pas établi de texte, et nous examinons aujourd'hui la proposition de loi dans sa rédaction initiale.

Je tiens à le dire, la position de la commission rejoint celle de l'ensemble des personnes que j'ai pu auditionner en tant que rapporteur ou dont j'ai recueilli le témoignage écrit. Je pense en particulier à l'Assemblée des départements de France, pourtant concernée au premier chef par la proposition de loi.

En invitant le Sénat à rejeter le texte qui nous est présenté aujourd'hui, la commission ne cherche absolument pas à nier les difficultés des conseils généraux. Il s'agit plutôt de ne pas adopter dans l'urgence un dispositif dont nous maîtrisons mal les implications, notamment l'incidence sur les finances départementales, mais dont nous entrevoyons clairement les effets pervers potentiels.

Mes chers collègues, le Gouvernement a clairement montré qu'il était attentif à la situation des départements. Ainsi, dès 2013, un fonds de 170 millions d'euros sera mis en place pour soutenir les collectivités les plus en difficulté et des solutions pérennes doivent être trouvées, à compter

de 2014, pour assurer un partage plus équitable du financement des prestations de solidarité entre l'État et les départements.

Oui, je le reconnais, la situation est urgente.

Mme Françoise Laborde. Ah!

M. Ronan Kerdraon, rapporteur. Pour autant, il serait contre-productif d'agir dans la précipitation: ne confondons pas urgence et précipitation!

M. Roland Courteau. Exactement!

M. Ronan Kerdraon, rapporteur. La réforme de la prise en charge de la perte d'autonomie, qui a été trop longtemps retardée, sera prochainement discutée par la Haute Assemblée. C'est à cette occasion que nous pourrions confronter nos idées, partager nos expériences et définir ensemble les grandes lignes d'une meilleure prise en charge de nos aînés. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

M. Roland Courteau. C'est très bien dit!

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes âgées et de l'autonomie. Madame la présidente, madame la présidente de la commission des affaires sociales, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, comme je l'ai dit lors de nos débats sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale et sur la proposition de loi présentée par M. Roche, les relations entre l'État et les départements doivent être fondées sur la confiance, le partenariat et la complémentarité: c'est la condition d'une alliance entre proximité et égalité territoriale, et, si l'on va plus au fond, entre démocratie et République.

Cela répond plus que jamais à la volonté du Gouvernement et du ministère qui m'a été confié, s'agissant en particulier du projet qui est le nôtre d'élaborer une loi à la mesure du défi que constitue la révolution de l'âge.

C'est la raison pour laquelle je me réjouis de l'examen de cette proposition de loi, qui représente un premier pas vers ce « travailler ensemble » dans un esprit de confiance auquel nous aspirons.

Le Gouvernement a pleinement conscience des difficultés des conseils généraux, que nous sommes nombreux à avoir partagées ou à partager encore. Le Président de la République l'a lui-même exprimé de manière très concrète, à l'Élysée, aux représentants des conseils généraux, toutes tendances confondues, en prenant dix engagements élaborés, dont celui de mobiliser un fonds d'urgence de 170 millions d'euros au profit des départements les plus en difficulté.

Le premier de ces dix engagements est de définir ensemble, à l'horizon 2014, des ressources pérennes qui permettront à tous de mieux financer les allocations de solidarité. Dans ces conditions, la présente proposition de loi perd déjà de son acuité.

Cependant, au-delà de ce contexte que je tenais à rappeler, ce sont des raisons liées à la justice sociale, à l'éthique, à l'emploi sur nos territoires et à la nécessaire prévention de la perte d'autonomie qui m'amènent à être défavorable à cette proposition de loi.

L'APA, instaurée par la loi du 20 juillet 2001, sous le gouvernement de Lionel Jospin et grâce à l'impulsion de Mme Paulette Guinchard-Kunstler, se distingue de la presta-

tion spécifique dépendance, la PSD, instituée par Alain Juppé en 1997, notamment par la suppression de tout recours sur succession.

L'APA, qui a permis à nombre d'âgés de rester plus longtemps à domicile, est aujourd'hui perçue par plus de 1,2 million d'allocataires, alors que le nombre des allocataires de la PSD plafonnait à 148 000. Dès 2002, le passage de la PSD à l'APA s'est accompagné d'une forte progression du nombre des bénéficiaires, passé de 145 000 en 2001, au titre du premier dispositif, à 357 000 en 2002, soit plus du double, pour le second.

D'après l'Inspection générale des affaires sociales, 110 000 ayants droit n'auraient pas demandé la PSD en raison du recours sur succession. Instaurer celui-ci risquerait donc, nous le savons, de dénaturer gravement l'APA et, ce qui est pis, de constituer un frein psychologique, voire psychique et affectif.

Dans cette période d'inquiétude et de fragilité qu'est le grand âge, chacun s'interroge sur la trace qu'il laissera derrière lui et sur les biens qui reviendront à ceux qui lui sont chers : faut-il ajouter à ces tourments la crainte de voir ces biens réduits et leur répartition compromise ?

Il suffit d'ailleurs d'observer le fonctionnement d'autres dispositifs, tels que l'aide sociale à l'hébergement, pour constater les mêmes effets.

Par ailleurs, tout recours sur succession, que le gage ait un caractère volontaire, comme le proposait Mme Rosso-Debord dans son rapport en 2010, ou pas, constitue une rupture d'universalité de l'aide personnalisée à l'autonomie. Or l'APA a été écartée en 2001 du régime de l'aide sociale : il s'agissait d'en faire une prestation de « solidarité nationale », notion centrale de la campagne de François Hollande.

Instaurer le recours sur succession pour l'APA créerait *de facto* deux catégories de bénéficiaires. Nous ne souhaitons pas, ni vous non plus, je le crois, opposer les Français les uns aux autres, surtout sur une question existentielle comme celle de l'âge.

Le niveau de seuil que vous proposez est également problématique, car s'il était retenu, le recours sur succession concernerait très directement les propriétaires de leur résidence principale, et pas uniquement ceux de la commune de M. Kerdraon ! On sait que 75 % des retraités sont propriétaires de leur logement et que, en 2010, le patrimoine médian était de 220 000 euros pour les 60-69 ans et de 159 000 euros pour les plus de 70 ans. La croissance de la valeur des patrimoines pourrait faire tripler ce montant à l'horizon de 2040.

Le nombre d'ayants droit renonçant à demander l'APA est donc susceptible d'augmenter très fortement, en raison de l'obstacle que créerait la mise en place d'un recours sur succession. Mesdames, messieurs les sénateurs, non seulement cette mesure toucherait de très nombreuses personnes, mais en outre elle ne constituerait en aucun cas une mesure de justice sociale : bien au contraire, elle renforcerait les inégalités entre ceux pour qui le gage représenterait un fort pourcentage de leur patrimoine et ceux pour lesquels il n'en constituerait qu'une infime partie.

Avec un seuil fixé à 150 000 euros, le recours sur succession frapperait pleinement les classes moyennes. On ne peut, comme certains d'entre vous l'ont fait, reprocher au Gouvernement de mettre en place une contribution additionnelle de solidarité pour les retraités imposables – qui, par définition, exempte les moins aisés – et, parallèlement,...

M. Alain Bertrand. Ne dites pas n'importe quoi ! Nous avons voté cette contribution !

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. Certains, sur toutes les travées, l'ont refusée ! Je me permets de le rappeler.

M. Pierre-Yves Collombat. Qui ça, « certains » ? « Certains », c'est personne !

M. Alain Bertrand. Nous sommes favorables à plus de justice fiscale ! Ne nous confondez pas avec l'UMP !

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. Monsieur le sénateur, vous m'avez mal entendue ! Je m'adresse à vous tous, sans distinction !

M. Alain Bertrand. Eh bien distinguez, madame, distinguez !

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. Messieurs les sénateurs, je vous trouve peu attentifs !

Mme Annie David, présidente de la commission des affaires sociales. Peu attentifs et très machistes ! Ils ne se permettraient pas un tel comportement si c'était un homme qui s'exprimait à la tribune !

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. Je disais donc que l'on ne peut reprocher au Gouvernement de mettre en place la contribution additionnelle de solidarité et, parallèlement, proposer d'instaurer une récupération socialement injuste, qui ne serait pas à la hauteur des enjeux. Ce ne serait ni cohérent, ni lisible, ni transparent pour les Français.

Par ailleurs – en tant que médecin hospitalo-universitaire, c'est sans doute ce qui m'inquiète le plus –, la maladie et la perte progressive d'autonomie peuvent toucher chacun d'entre nous, aisé ou non, dans une période déjà lourde d'inquiétudes et de questionnements. La dépendance représente une douleur pour l'âgé et pour sa famille, quelle que soit leur condition sociale. Il serait aussi scandaleux et contraire à nos principes de récupérer les prestations servies au titre de l'APA sur la succession des personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer ou souffrant d'une grande perte d'autonomie que d'expliquer aux personnes atteintes d'un cancer et à leurs familles que l'assurance maladie récupérera le coût des hospitalisations et des chimiothérapies. Ce serait une double peine pour l'âgé, pour sa famille et les aidants, qui, eux aussi, souffrent quotidiennement de la situation.

De surcroît, tous les grands âgés sont polypathologiques. Pourquoi ne ferions-nous pas pour eux, alors même que le pronostic est fatal à brève échéance, ce que nous faisons pour les malades du cancer, pris en charge à 100 %, sans récupération ?

Vers la fin du quinquennat de Nicolas Sarkozy, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, alors ministre des solidarités et de la cohésion sociale, avait émis sur le recours sur succession des réserves d'ordre éthique qui transcendent tout clivage. Le 12 janvier 2011, auditionnée par la mission commune d'information sur la dépendance, elle avait ainsi déclaré : « À titre personnel, j'ai des réserves à l'égard du recours sur succession : il serait injuste de l'appliquer aux personnes mourant de la maladie d'Alzheimer, et non à celles qui décèdent à l'hôpital d'un cancer. Ce serait faire deux poids deux mesures. La piste d'un relèvement de la fiscalité sur le patrimoine n'est toutefois pas exclue. Il n'est pas anormal qu'une personne âgée disposant d'un patrimoine élevé sans avoir des revenus importants participe au financement de sa dépendance. »

Visiblement, sur ce point au moins, Mme Bachelot-Narquin et moi avons la même position ! Du reste, je crois, mesdames, messieurs les sénateurs, que, comme moi, vous avez été à juste titre interpellés par la Fédération nationale des associations de personnes âgées et de leurs familles sur le risque lié à l'adoption de cette mesure.

Par ailleurs, le non-recours à l'APA en raison du frein constitué par le recouvrement sur succession aurait des conséquences directes sur l'emploi dans le secteur de l'aide à domicile, au plan local.

En effet, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision d'attribution de la prestation, le bénéficiaire de l'APA doit déclarer au conseil général le ou les salariés ou le service d'aide à domicile qu'il rémunère grâce à l'allocation qui lui est versée. Il est en outre tenu de fournir les justificatifs de cette rémunération. L'emploi dans les services d'aide à domicile est donc très lié à cette prestation. Dans vos territoires, vous avez tous entendu parler, parfois en termes assez durs, des difficultés récemment posées par la réduction des plans d'aide élaborés par les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail – les CARSAT – au profit des personnes classées en GIR 4 et 5 : les réactions des bénéficiaires et des services d'aide à domicile montrent l'importance des enjeux humains et financiers liés à l'universalité de l'APA.

En 2011, le nombre d'emplois dans le secteur de l'aide à domicile, qui avait déjà perdu quelque 5 400 salariés en 2010, a baissé de plus de 2 % : les effectifs de l'aide à domicile sous forme associative auront ainsi diminué de 5 % en deux années. Dans les territoires ruraux, où le secteur associatif est parfois en situation de monopole, ces difficultés frappent des personnes sans qualification – le plus souvent des femmes –, qui auront le plus grand mal à retrouver un emploi. Le nouveau fonds de restructuration, doté de 50 millions d'euros, dont j'ai défendu la création dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, doit permettre de sauver plusieurs milliers d'emplois dans ce secteur et de nous préparer à répondre aux besoins qui se manifesteront à l'horizon de 2020 : selon la DARES, 300 000 emplois devront être créés. La mise en place du recours sur succession irait à rebours de cet effort indispensable, alors que les besoins sont croissants.

Surtout, la grande perte d'autonomie n'est pas inéluctable et découle souvent d'une accumulation de fragilités ou de ruptures dans les prises en charge, parfois aggravées par la dégradation ou la disparition de tout lien social.

À cet égard, l'APA à domicile constitue un outil de prévention, permettant l'élaboration d'un plan d'aide personnalisé, avec évaluation des besoins et mise en place d'une aide humaine sur mesure. L'anticipation est nécessaire pour réduire la grande perte d'autonomie par la palliation des petites pertes d'autonomie successives. Ainsi, l'APA constitue indéniablement un outil du maintien à domicile, que nous souhaitons privilégier. Dès lors, en affaiblissant cet outil de prévention, les départements, dont certains d'entre vous sont aussi des élus, feraient un mauvais calcul, sur le plan non seulement humain, mais aussi financier : ils seraient d'autant plus mis à contribution que les personnes non prises en charges dans le cadre de l'APA devront l'être, à terme, au sein d'un EHPAD, avec un degré de perte d'autonomie plus important.

Enfin, avec l'accroissement de l'espérance de vie, le recours sur succession impliquerait nécessairement un décalage dans les recettes des départements. En cela, une telle disposition ne répond pas aux besoins de court terme.

En conclusion, je tiens à rappeler, pour répondre à la légitime préoccupation de beaucoup d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, que le Gouvernement travaille activement à apporter aux départements les réponses qui leur permettront de continuer à remplir leurs missions de proximité dans les meilleures conditions.

La mise en place des groupes de travail sur la réforme de la prise en charge de la perte d'autonomie et sur la recherche de ressources pérennes pour 2014 est le signe de la confiance mutuelle entre les départements et l'État. Je vous demande de ne pas altérer cette confiance en adoptant une mesure socialement injuste, qui ne serait pas à la hauteur de la question. Par conséquent, je vous invite à ne pas voter cette proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Dominique Watrin.

M. Dominique Watrin. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, en moins d'un mois, la Haute Assemblée aura été appelée à débattre plusieurs fois de la perte d'autonomie : lors de la discussion de la proposition de loi déposée par M. Roche,...

Mme Nathalie Goulet. Un excellent texte !

M. Dominique Watrin. ... au moment de l'examen de l'article 16 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui a instauré une taxe sur les retraites, et, aujourd'hui, avec la discussion de la présente proposition de loi tendant à créer un mécanisme de récupération sur succession des sommes versées au titre de l'APA.

À chaque fois, l'enjeu de société que représente la perte d'autonomie n'est abordé qu'à travers le prisme du financement, ce qui nous paraît dommageable. Nous n'avons eu de cesse de le dire, cette approche exclusivement financière n'est pas la bonne. Elle réduit la prise en charge de la perte d'autonomie à une question financière. Elle donne même l'impression que le vieillissement de la population ne saurait être envisagé que comme une source de charges supplémentaires. Elle nous prive d'un débat plus général sur le meilleur accompagnement possible de la perte d'autonomie, sur le potentiel de création d'emplois non délocalisables qui y est associé, sur les richesses nouvelles que les réponses à ce défi pourraient engendrer, sur les enjeux liés à l'allongement de la vie en bonne santé, etc. Au final, tout se résumerait à une simple problématique financière.

Soyons clairs : les réponses que l'on nous propose sont malheureusement trop étroites, et même un peu trop faciles. Différentes sur la forme, elles se fondent toutes en réalité sur un unique postulat, selon lequel il n'y aurait pas d'autre manière de financer la prise en charge de la dépendance que taxer les bénéficiaires.

Il ne s'agit pas pour nous de nier la réalité : les élus de terrain que nous sommes savent pertinemment que les dépenses sociales des départements progressent beaucoup plus vite que leurs recettes. Nous savons nous aussi que l'APA coûte environ 5 milliards d'euros aux budgets départementaux et que l'État ne contribue à ces dépenses qu'à hauteur de 28 %. Il se désengage progressivement du financement de cette mission, qui relève pourtant objectivement de la solidarité nationale.

Ce constat nous avait d'ailleurs conduits à déposer, avec tous les autres groupes de gauche du Sénat, une proposition de loi tendant à exiger de l'État qu'il tienne ses engagements initiaux concernant les trois allocations personnalisées dont les départements ont la charge, à savoir l'APA, la prestation de compensation du handicap et le RSA. C'est ce texte que nous avons voté ensemble, monsieur Collombat, et non l'instauration d'un recours sur succession !

Mme Annie David, présidente de la commission des affaires sociales. Absolument !

M. Pierre-Yves Collombat. Cela va dans le même sens !

Mme Annie David, présidente de la commission des affaires sociales. Pas du tout !

M. Dominique Watrin. En ce qui concerne l'APA, il nous semble légitime de continuer à exiger la parité de financement entre l'État et les conseils généraux, les 170 millions d'euros annoncés par le Président de la République demeurant, en effet, très loin du compte.

Nous connaissons tous le mauvais sort que le précédent gouvernement a réservé à la proposition de loi que je viens d'évoquer. Tout nous conduit à penser que c'est en raison de l'absence de réponse du nouveau gouvernement à cette question brûlante que certains de nos collègues nous proposent aujourd'hui d'adopter cette proposition de loi.

Mme Annie David, présidente de la commission des affaires sociales. Exactement !

M. Dominique Watrin. C'est un peu comme si, faute d'obtenir de l'État la mobilisation de crédits à la hauteur de ce qui avait été prévu, il fallait se retourner vers les bénéficiaires de l'APA.

Telle n'est pas, selon nous, la piste à suivre. La réforme de la prise en charge de la perte d'autonomie doit, d'abord et avant tout, être abordée sous le signe de la solidarité, en intégrant toutes ses composantes : les pertes d'autonomie liées au grand âge, mais aussi au handicap. Cette grande réforme doit s'opérer au sein même de la sécurité sociale, *via* la réintégration de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la CNSA, dans une sous-branche « autonomie » de la branche maladie du régime général.

Mme Annie David, présidente de la commission des affaires sociales. Très bien !

M. Dominique Watrin. Cette évolution doit pouvoir prendre forme dans un modèle démocratique renforcé, avec la réintroduction des élections au sein des branches et la participation de tous les acteurs de l'autonomie à des structures de coordination.

Les départements, identifiés comme l'échelon le plus pertinent pour mettre en œuvre une politique nationale de solidarité, doivent jouer un rôle nouveau en matière d'orientation des bénéficiaires, d'évaluation et d'accompagnement.

Le cadre ainsi posé rendrait possible de garantir à toutes les personnes âgées le droit d'accéder à des prestations leur permettant de vivre dignement, chez soi ou en établissement. Ensuite, viennent inévitablement la question du financement et celle de la réduction des restes à charge, devenus aujourd'hui dissuasifs pour les bénéficiaires.

Pour notre part, parce que nous proposons d'intégrer la prise en charge de la perte d'autonomie à la sécurité sociale, nous estimons que le financement doit reposer sur les cotisations sociales et, plus particulièrement, sur la création d'une contribution assise sur les revenus financiers des entreprises.

Ceux-ci ne servent qu'à la spéculation et à l'enrichissement d'une minorité de privilégiés : il est donc légitime qu'ils participent au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie. Qui plus est, nous l'avons dit lors de la présentation de la contre-réforme des retraites, nous ne sommes pas opposés, après que les revenus financiers auront été mis à contribution, à ce que les cotisations, salariales comme patronales, puissent légèrement augmenter, ni à ce que l'assiette des cotisations soit étendue, notamment à l'intéressement et à la participation.

L'architecture que nous proposons est, vous le voyez bien, en totale opposition avec le dispositif de la présente proposition de loi. Qui plus est, nous craignons que l'introduction d'une récupération sur succession, comme il en existait une jadis pour la PSD, n'amène bon nombre de personnes éligibles à l'APA à renoncer à la prestation.

Le nombre des bénéficiaires de la PSD n'a jamais dépassé 150 000. Malgré des besoins déjà importants à l'époque, la mise en place de cette prestation a donc été un échec. Toutes les études, ainsi que les remontées du terrain, l'attestent : cet échec est avant tout imputable à l'existence même d'un mécanisme de récupération sur succession. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, nous craignons que beaucoup de nos concitoyennes et de nos concitoyens ne renoncent finalement à l'APA. Cette situation serait dramatique, puisque les conditions d'existence et la fin de vie des personnes vieillissantes se verraient lourdement dégradées.

Alors que la situation actuelle est déjà préoccupante, comme l'a dit Mme la ministre, alors que l'on assiste à une stagnation, voire à une régression globale, du nombre d'heures des plans d'aide, les plus modestes renonçant même aux heures d'aide à domicile auxquelles ils ont droit en raison de la faiblesse de leurs ressources, il ne nous semble pas opportun d'instaurer une récupération sur succession qui serait encore plus pénalisante.

En conclusion, j'avoue d'ailleurs ne pas savoir si les promoteurs d'une telle disposition espèrent réellement récupérer davantage de ressources *via* le mécanisme qu'ils proposent d'introduire, ou bien s'ils visent à réaliser des économies bien plus importantes encore, eu égard au nombre de personnes éligibles à l'APA qui feraient le choix, demain, de ne pas demander à en bénéficier.

Pour toutes ces raisons, le groupe CRC votera contre cette proposition de loi, tout en attirant l'attention du Gouvernement sur l'urgence d'engager une réforme ambitieuse et positive de l'accompagnement des personnes en perte d'autonomie, sur la base des valeurs fondatrices de la sécurité sociale. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Françoise Laborde.

Mme Françoise Laborde. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, lorsque le législateur a décidé de créer l'allocation personnalisée d'autonomie, en 2001, il s'agissait avant tout d'améliorer considérablement la vie quotidienne des personnes âgées. Compte tenu des évolutions démographiques et du fait que le grand âge s'accompagne souvent d'une perte d'autonomie, cela constituait, nul ne le conteste, une avancée sociale majeure.

Pour autant, les conséquences de la mise en œuvre de cette loi ont été particulièrement lourdes pour les départements. Elle participe en effet de ce qui est communément appelé la « décentralisation sociale », se traduisant par la mise en place,

depuis un peu plus de dix ans, de nouvelles prestations individuelles de solidarité dont la gestion est confiée aux conseils généraux : je pense, bien sûr, à l'APA, au RSA et à la PCH. Comme l'explique Pierre Jamet dans son rapport sur les finances départementales d'avril 2010, les élus départementaux ont le sentiment de devenir « des guichets agissant pour le compte d'autrui, en l'occurrence l'État ».

S'agissant du sujet qui nous occupe aujourd'hui, même si l'État a décidé de concourir très sensiblement au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie, sa part n'a pas augmenté. Pis, la participation de l'État s'est effritée au fil des ans, passant de 43 % en 2002 à 30 % aujourd'hui, ce qui a alourdi considérablement la charge pour les conseils généraux.

M. Roland Courteau. C'est vrai !

Mme Françoise Laborde. Les ministres Élisabeth Guigou et Paulette Guinchart-Kunstler avaient pourtant annoncé, lors des débats de 2001, qu'un bilan de l'application de la loi serait réalisé avant le 30 juin 2003 et qu'il permettrait « de prévoir les adaptations nécessaires à l'équilibre que fixe la loi entre la contribution financière des départements et ce qui relève de la solidarité nationale ». Malheureusement, les quelques aménagements adoptés depuis n'ont pas permis la clarification des contributions des différents financeurs, pourtant indispensable afin de pérenniser une allocation dont le succès est indéniable.

Plusieurs raisons peuvent expliquer ce succès.

Tout d'abord, alors que la prestation spécifique dépendance était réservée aux personnes présentant un fort degré de dépendance, c'est-à-dire relevant des niveaux GIR 1 à 3 sur la grille d'évaluation, comportant six « groupes iso-ressources », le bénéfice de l'APA a été élargi aux personnes moyennement dépendantes, celles qui relèvent du GIR 4. Elle s'adresse par ailleurs à tous, sans condition de ressources.

La dégradation de la conjoncture économique a également joué un rôle important.

Enfin, le vieillissement de la population entraîne un accroissement mécanique du nombre des personnes âgées dépendantes.

De ce fait, le nombre des bénéficiaires de l'APA a fortement augmenté depuis 2002, ce qui a mis à mal les prévisions faites par le Gouvernement au moment de l'élaboration de la loi. Comme l'a rappelé notre collègue Pierre-Yves Collombat, le Gouvernement estimait alors que le coût de l'APA s'établirait, en vitesse de croisière, à 3,5 milliards d'euros. En 2011, il s'élevait en fait à près de 5,2 milliards d'euros, dont 3,6 milliards d'euros à la charge des départements.

Cette sous-évaluation explique peut-être pourquoi le Gouvernement avait accepté, à l'époque, que l'Assemblée nationale supprime le recours sur succession. L'idée était particulièrement généreuse, mais, si l'on y regarde de plus près, l'abandon du recours sur succession a été décidé en l'absence de tout chiffrage et sans aucune concertation préalable avec les départements.

Les effets de cette mesure sont simples : les départements sont contraints d'augmenter leurs impôts, de financer cette prestation en recourant à leurs fonds propres et de réduire, en conséquence, les budgets consacrés à certaines autres compétences.

Mme Nathalie Goulet. Évidemment !

Mme Françoise Laborde. Réintroduire le recours sur succession permettrait de conserver le caractère universel de la prestation, tout en permettant aux personnes modestes de continuer à bénéficier de ce dispositif. La définition d'un seuil pourrait également avoir un effet préventif, voire dissuasif, pour les familles à hauts revenus, qui bénéficient actuellement de cette prestation au même titre que les familles à faibles revenus. Le seuil de 150 000 euros ne devrait pas pénaliser les personnes modestes, et nous sommes prêts à envisager son relèvement ; cela a été dit et répété !

Par ailleurs, selon une étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, la DREES, réalisée en 2010, les personnes âgées perçoivent l'APA en moyenne pendant quatre ans : les sommes récupérables ne seraient donc pas d'un montant insupportable.

J'avoue, dès lors, ne pas comprendre les réticences exprimées par certains, d'autant qu'Élisabeth Guigou avait initialement prévu, en 2001, d'inclure le recours sur succession dans le dispositif. Notons, en outre, que le recours sur succession existe déjà pour d'autres prestations, notamment l'aide sociale à l'hébergement.

Certes, madame la ministre, vous nous annoncez une grande réforme de la dépendance. Mais elle ne sera pas mise en œuvre tout de suite. Devons-nous attendre sans rien faire, au risque d'asphyxier encore un peu plus nos départements ? Tous les sénateurs du RDSE n'entendent pas reporter à demain le règlement d'un problème qui existe depuis la mise en place de l'APA. Ce serait insupportable pour les conseils généraux, véritables moteurs de l'action sociale, dont le rôle est de protéger et d'épauler les personnes en difficulté, les enfants, les personnes handicapées et, bien sûr, les personnes âgées ; encore faut-il leur en donner les moyens !

Je suis convaincue que la proposition de loi présentée par notre collègue Pierre-Yves Collombat apporte une solution équilibrée entre solidarité nationale et solidarité familiale, celle-ci devant avoir toute sa place dans notre société.

Je suis désolée de constater que, plutôt que de discuter, d'améliorer notre proposition de loi et de la considérer comme un texte d'appel, vous faites passer ses auteurs pour des « méchants », qui ne veulent pas que les personnes âgées restent chez elles quand elles souffrent d'une perte d'autonomie.

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. Ce n'est pas vrai !

Mme Françoise Laborde. Cela me paraît caricatural...

M. Ronan Kerdraon, rapporteur. Ce sont vos propos qui le sont !

Mme Françoise Laborde. Ils reflètent ce que nous pensons !

En parlant de caricature, j'ajoute que nous n'avions pas imaginé, en rédigeant cette proposition de loi, que l'on nous reprocherait d'être des « pourvoyeurs de chômage ». Je dois avouer que cette remarque m'a étonnée ! (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean Desessard.

M. Jean Desessard. Madame la présidente, madame la ministre, monsieur le rapporteur, chers collègues, en octobre dernier, nous étudions déjà, sur l'initiative de M. Roche, une proposition de loi visant à élargir l'assiette de la contribution de solidarité pour l'autonomie, afin de compenser le coût que représente, pour les départements, le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Au nom du groupe écologiste, j'avais voté contre cette proposition de loi,...

Mme Nathalie Goulet. Quelle erreur!

M. Jean Desessard. ... non que je nie les difficultés financières rencontrées par les conseils généraux, dont les dotations et l'assiette fiscale sont notoirement insuffisantes pour couvrir la charge des prestations sociales, mais parce que l'adoption du projet de loi de financement de la sécurité sociale devait introduire une mesure similaire. C'est aujourd'hui chose faite! (*Exclamations sur les travées du RDSE.*)

Mme Nathalie Goulet et M. René-Paul Savary. Mais non!

M. Pierre-Yves Collombat. Au contraire, ils ont piqué le pognon! (*Sourires.*)

M. Jean Desessard. Disons que c'est presque fait, mais selon des modalités différentes!

A-t-on pour autant résolu les difficultés des conseils généraux? Non! Aussi nous propose-t-on aujourd'hui de permettre le recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'APA, afin de faciliter le financement de celle-ci. On élargirait ainsi le champ d'un dispositif existant déjà pour les aides sociales destinées aux adultes et les allocations vieillesse.

Les premières, qui comprennent l'aide sociale à domicile, l'aide médicale à domicile et la prise en charge du forfait journalier, peuvent être récupérées sur la succession, si l'actif successoral est supérieur à 46 000 euros. Les secondes, à savoir l'allocation de solidarité aux personnes âgées, l'ASPA, et l'allocation supplémentaire d'invalidité, l'ASI, peuvent être récupérées sur la succession du bénéficiaire quand l'actif successoral net dépasse la somme de 39 000 euros.

Il existe donc des recouvrements sur des actifs successoraux inférieurs à 150 000 euros, mais en étendant ce dispositif à l'APA, on introduirait l'idée que cette prestation est une aide sociale. Notre excellent rapporteur, M. Kerdraon, s'y oppose, estimant que cela équivaldrait à instaurer « un traitement inéquitable des individus selon les pathologies auxquelles ils doivent faire face à la fin de leur vie ».

Mme Annie David, président de la commission des affaires sociales. Il a raison!

Mme Nathalie Goulet. Il se trompe!

M. Jean Desessard. Il prend l'exemple d'une personne atteinte d'un cancer: on ne demanderait pas à ses proches de restituer sur leur patrimoine les sommes déboursées par l'assurance maladie. M. Kerdraon laisse ainsi entendre, en grossissant un peu le trait, que la perte d'autonomie s'apparenterait à une maladie...

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. Quand elle s'appelle Alzheimer, c'est une maladie!

Mme Annie David, président de la commission des affaires sociales. Absolument!

M. Jean Desessard. Les deux positions m'interpellent: la compensation de la perte d'autonomie d'une personne âgée peut-elle être assimilée à une aide sociale? La perte d'autonomie qui accompagne souvent la vieillesse est-elle une maladie?

Mme Françoise Laborde. Bonne question!

M. Jean Desessard. Perdre en autonomie, c'est ne plus être capable d'effectuer certaines activités tout seul. Ne plus faire à 85 ans ce que l'on faisait à 40 ans ne signifie pas, pour autant,

que l'on est malade: cela signifie seulement que l'on a besoin d'une aide extérieure. C'est le financement de cette aide extérieure – portage de repas, travaux ménagers, aide à la mobilité, soins corporels... – que vient couvrir l'APA.

Si la tendance à la médicalisation de la vieillesse est une réalité, est-elle pour autant justifiée? Aujourd'hui, on apporte des réponses avant tout techniques et médicales à la perte d'autonomie: le fait que ce soit essentiellement l'assurance maladie qui finance la création de nouveaux lits dans les centres médicosociaux en est une bonne illustration.

Pour aborder le dossier de la perte d'autonomie des personnes âgées, il faudrait renverser notre point de vue et considérer que certaines personnes âgées éprouvent, comme d'autres moins âgées mais handicapées, des difficultés pour effectuer certaines activités. La notion de dépendance ne peut être circonscrite aux personnes âgées, et les personnes âgées dépendantes ne devraient pas être une catégorie sociale à part.

Le chantier de la perte d'autonomie qui va nous occuper dans les prochains mois mérite que l'on y consacre une énergie importante et que l'on évite de prendre des décisions qui pourraient compromettre l'architecture future de notre politique en la matière.

M. Ronan Kerdraon, rapporteur. Très bien!

M. Jean Desessard. Différents experts estiment qu'il faudra trouver d'ici à vingt ans entre 10 milliards et 20 milliards d'euros, selon que l'on privilégie l'approche collective et la solidarité nationale afin de promouvoir un droit universel ou l'approche individuelle *via* l'assurance privée, avec un droit résiduel pour les pauvres.

Privilégier la seconde approche, c'est s'orienter vers un système à deux vitesses et s'éloigner de la reconnaissance d'un cinquième risque universel, celui de la perte d'autonomie. Nous ne pouvons aborder la question du financement hors d'une réflexion globale et sans prendre en compte les propositions qui seront faites dans les prochains mois par le Gouvernement.

Nous préférons donc envisager le débat d'aujourd'hui dans un cadre plus général. Aussi le groupe écologiste n'est-il pas favorable à l'adoption du présent texte en l'état. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

Mme Nathalie Goulet. Dommage!

Mme la présidente. La parole est à Mme Catherine Deroche.

Mme Catherine Deroche. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, notre assemblée examine aujourd'hui en première lecture une proposition de loi présentée par le groupe RDSE et visant à autoriser le recouvrement sur succession des sommes versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie pour les patrimoines supérieurs à 150 000 euros.

Cette proposition de loi est la reprise d'un amendement qui avait été déposé sur le projet de loi de finances rectificative de cet été, puis retiré à la demande de la commission des finances et du Gouvernement. L'objectif est de préserver la capacité financière des conseils généraux à verser l'APA dans des conditions satisfaisantes.

Le problème est récurrent depuis quelques années, comme en témoignent les chiffres suivants: entre 2003 et 2009, les dépenses brutes liées au versement de l'APA ont augmenté de 5,9 % par an, quand les dépenses restant à la charge des départements ont crû de 8,8 % par an; en 2011, la dépense

totale au titre de l'APA s'établissait à 5,2 milliards d'euros, et la charge laissée aux départements à 3,6 milliards d'euros. Nous sommes donc bien loin du respect du principe du financement paritaire entre l'État et les départements !

Si les difficultés des départements sont réelles, la réponse apportée par ce texte ne me paraît pas totalement satisfaisante, pour des raisons déjà exposées que je vais rappeler.

Tout d'abord, aucun plafond n'est envisagé pour limiter le montant des sommes recouvrables.

Le texte ne prévoit pas non plus de droit d'option. Pourtant, lors des travaux menés par MM. Alain Vasselle et Philippe Marini sur la prise en charge de la dépendance, un système intéressant avait été proposé sur ce point. Il permettrait à la personne, au moment de son entrée en dépendance, de choisir entre deux possibilités : soit bénéficiaire d'une allocation à taux plein, à condition d'accepter une mise en gage d'un montant maximal de 20 000 euros pour l'APA versée à domicile, soit disposer d'une allocation diminuée de moitié, avec exemption du patrimoine du bénéficiaire de toute contribution.

Autre difficulté, la proposition de loi prévoit un seuil de mise en recouvrement de 150 000 euros d'actif successoral net. Or, selon le rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale paru en septembre dernier, le patrimoine médian des ménages âgés de plus de 70 ans s'établit à 148 600 euros et 72 % des personnes âgées de 60 ans et plus sont propriétaires de leur logement.

La mesure proposée risque donc de toucher avant tout une grande partie des personnes qui sont propriétaires de leur logement, sans qu'il s'agisse nécessairement des plus aisés des bénéficiaires de l'APA. De plus, la fixation d'un seuil revêt souvent le caractère injuste du « tout ou rien », particulièrement en la circonstance.

Par ailleurs, l'existence même d'une procédure de recours sur succession constitue un frein psychologique, qui risque de décourager certaines personnes de demander le bénéfice de la prestation, afin de pouvoir léguer un patrimoine intact.

Enfin, ce dispositif s'appliquerait à l'ensemble des allocataires six mois après l'entrée en vigueur de la loi. Il serait plus juste, si le texte venait à être adopté, de l'appliquer aux seules personnes entrant en dépendance après la publication de la loi.

La piste du recouvrement sur succession avait déjà été étudiée avant d'être rejetée : je pense notamment au rapport du Conseil économique, social et environnemental sur la dépendance des personnes âgées. Le débat à venir sur la réforme de la dépendance annoncée sera l'occasion d'explorer d'autres voies de financement. À notre sens, il serait prématuré d'apporter une solution « isolée » à ce problème, alors que les questions du financement et de la répartition des charges entre l'État et les départements doivent être abordées dans le cadre d'un texte global.

Pour toutes ces raisons, le groupe UMP s'abstiendra sur ce texte.

Mme la présidente. La parole est à M. Claude Bérit-Débat.

M. Claude Bérit-Débat. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, nos positions rejoignent celles des membres du groupe RDSE sur de nombreux sujets. Depuis septembre 2011 et l'alternance historique intervenue

dans notre assemblée, nous avons eu maintes occasions de le vérifier : c'est presque quotidiennement que nous faisons chemin commun.

Aujourd'hui encore, nous partageons pleinement le constat qui fonde cette proposition de loi. Les conseils généraux assurent une fonction essentielle dans la solidarité nationale, en particulier en matière de prise en charge de la perte d'autonomie, avec l'APA, mais le déficit de leurs finances sociales est tel que la pérennité des prestations est mise en péril.

Les départements subissent un effet de ciseaux : d'un côté – c'est une preuve de la pertinence du dispositif –, le nombre des bénéficiaires de l'APA n'a cessé d'augmenter, au point de doubler entre 2002 et 2011, passant de 600 000 à 1,2 million ; de l'autre, l'État n'a jamais tenu son engagement d'assurer la moitié du financement de l'APA, sa participation excédant rarement 30 %.

Disons-le clairement, pris entre un dispositif victime de son succès et des sources de financement d'État qui ne sont structurellement pas à la hauteur, les départements, en dépit de leurs efforts, ne pourront continuer ainsi, d'autant que, parallèlement, la charge que représente le financement de la PCH et du RSA ne cesse de s'accroître.

Il y a consensus sur l'urgence de trouver des solutions durables. Les initiatives parlementaires en ce sens se sont multipliées et la proposition de loi que nous discutons aujourd'hui relève de cette préoccupation.

Pourtant, malgré ce constat partagé, chers collègues du RDSE, le groupe socialiste ne vous suivra pas dans votre démarche. Je vais m'attacher à m'en expliquer, sur le fondement de nos priorités et des interrogations que votre texte nous inspire.

Vous le savez, le choix du recouvrement sur succession comme modalité de financement, même partiel, de l'APA n'est pas anodin. D'une certaine façon, ce choix nous ramène à un impératif intrinsèque à tout système de solidarité : définir le point d'équilibre entre solidarité nationale et solidarité familiale.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Claude Bérit-Débat. Or ce point d'équilibre est fonction de la nature des subsides que l'on entend verser et des objectifs que l'on vise.

Pour l'APA, il n'y a pas d'équivoque : à l'époque de sa création, le gouvernement et la majorité d'alors l'ont volontairement conçue comme une allocation universelle, c'est-à-dire une allocation dont l'accès n'est pas conditionné par un niveau de ressources, même si la détermination de son montant prend en compte celui du bénéficiaire. Mme Paulette Guinchard-Kunstler s'était exprimée en ces termes le 15 mai 2001 : « En effet, l'APA ne relève plus de l'aide sociale subsidiaire. Elle constitue une prestation de solidarité destinée à compenser un risque, celui de la perte d'autonomie, qui guette chacun et dont la charge financière dépasse très souvent les capacités financières et humaines des familles. C'est donc à ce titre qu'il est légitime de ne pas soumettre l'APA au recours en récupération sur succession. »

En ce sens, le recouvrement sur succession s'oppose au principe même de l'APA et à sa nature.

M. Roland Courteau. Très bien !

M. Claude Bérit-Débat. Je rappelle que, en 2001, dans les deux chambres, des parlementaires de tous bords, même parmi ceux qui habituellement s'inquiètent avant tout de la

sauvegarde des finances publiques, avaient défendu la suppression du recours sur succession, certains par adhésion à la philosophie du projet, tous par pragmatisme et souci d'efficacité. Un large consensus s'était alors dégagé pour estimer que la faiblesse du nombre des allocataires de la prestation spécifique dépendance – l'« ancêtre » de l'APA – résultait en premier lieu de l'existence du recours sur succession. Chacun s'accordait à considérer que ce dernier représentait un frein psychologique, dissuadant les personnes éligibles de demander la PSD. Rien ne permet de penser que ce frein psychologique ne soit plus d'actualité.

M. Roland Courteau. Exactement !

M. Claude Bérit-Débat. En effet, nos aînés n'ont pas changé : ils sont toujours aussi prompts à faire passer le bien-être de leurs enfants avant le leur.

M. Ronan Kerdraon, rapporteur. Eh oui !

M. Claude Bérit-Débat. La transmission d'un patrimoine très souvent constitué à seule fin d'améliorer la situation matérielle des descendants ne doit pas devenir un sacerdoce. Avec un seuil de mise en œuvre du recours sur succession fixé à 150 000 euros, les services de Bercy ont évalué que seront concernés, *a minima*, 40 % des bénéficiaires de l'APA. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, nous sommes convaincus que la réintroduction du recours sur succession engendrera une baisse significative, sinon massive, du nombre des bénéficiaires de l'APA.

Cette baisse aura de multiples incidences. Sachant que l'APA vise avant tout à favoriser le maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie parce qu'il ralentit l'aggravation de la dépendance, une diminution du nombre des bénéficiaires de l'APA représente un risque sanitaire important. En outre, si la situation des personnes se dégrade, nous assisterons à une augmentation des demandes de placement en établissements. Or, ces derniers étant financés dans une large mesure par les départements,...

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. Et voilà !

M. Claude Bérit-Débat. ... le coût pour les conseils généraux de cette évolution pourrait dépasser les gains escomptés de la mise en œuvre du recours sur succession.

M. Ronan Kerdraon, rapporteur. Eh oui !

M. Claude Bérit-Débat. Enfin, si l'APA donne de bons résultats, c'est aussi parce qu'un savoir-faire s'est développé pour répondre aux besoins des aînés demeurant à domicile. Ce savoir-faire, qui continue de progresser, repose sur un réseau associatif, et donc sur des emplois. Une diminution importante du nombre des bénéficiaires de l'APA pourrait non seulement entraîner la disparition d'une partie de ces emplois, mais aussi fragiliser ce savoir-faire précieux et le maillage associatif de notre territoire.

M. Roland Courteau. Eh oui !

M. Claude Bérit-Débat. Ainsi, en plus de saper l'universalité de l'APA en créant deux catégories de bénéficiaires, la mise en place du recours sur succession contreviendrait également aux objectifs principaux du dispositif.

M. Roland Courteau. C'est vrai !

M. Claude Bérit-Débat. C'est pourquoi nous ne pouvons pas soutenir votre proposition de loi, mes chers collègues.

Cela étant dit, d'autres réserves quant au dispositif du texte méritent d'être rapidement exposées.

Tout d'abord, le seuil de déclenchement du recouvrement étant fixé à 150 000 euros d'actif successoral net, cela sous-entend que, dès lors que l'on possède un tel patrimoine, on est « riche ». Nous ne le pensons pas, en tout cas si l'on inclut la résidence principale dans le calcul, étant donné l'évolution des prix de l'immobilier ces dernières années, tant à Paris qu'en province, et sachant que 74 % des 60-69 ans et 65 % des plus de 70 ans sont propriétaires de leur logement.

Ensuite, aucun montant plafond de recouvrement n'est prévu dans votre texte. Est-ce à dire que le recouvrement s'exercera à due concurrence de l'intégralité des sommes versées au titre de l'APA ?

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. Eh oui !

M. Claude Bérit-Débat. Dans ce cas, on ne pourrait plus parler de solidarité nationale.

M. Ronan Kerdraon, rapporteur. Tout à fait !

M. Claude Bérit-Débat. L'APA serait réduite à une forme d'avance sur trésorerie faite à la solidarité familiale.

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. Absolument !

M. Ronan Kerdraon, rapporteur. Eh oui !

M. Claude Bérit-Débat. Enfin, l'application de la mesure six mois après l'adoption de la loi conférerait à celle-ci, dans les faits, un effet rétroactif, puisque les bénéficiaires actuels de l'APA n'auraient pas eu connaissance de cette condition au moment de leur entrée dans le dispositif. On conviendra qu'imposer unilatéralement une telle modification de ce dernier ne manquerait pas de soulever quelques problèmes.

M. Roland Courteau. C'est juste !

M. Claude Bérit-Débat. Avant de conclure, je souhaite revenir un instant sur les propos de Mme la ministre.

Oui, le Gouvernement a entendu le cri d'alarme des départements et il compte y répondre ! Oui, le Gouvernement engagera la grande réforme de la dépendance ! Il aura, pour cela, tout le soutien de la majorité, car nous savons qu'il n'y a pas de contradiction entre ces deux ambitions : mieux, nous les savons complémentaires. Réparer un système que l'on a laissé périr depuis dix ans et accomplir la promesse non tenue par la précédente majorité n'est pas chose aisée, j'en conviens ; c'est pourtant notre objectif.

Adversité et obstacles seront au rendez-vous : dans ces conditions, chers collègues du RDSE, laissez-nous un peu de temps ! Cher Pierre-Yves Collombat, si nous ne voterons pas votre proposition de loi, alors même que nous comprenons votre impatience à trouver des solutions, c'est parce que nous ne voulons pas dénaturer l'APA et prendre le risque de voir la situation de nos aînés se détériorer ; c'est aussi parce que nous avons une feuille de route, un plan. Toutes les bonnes volontés sont les bienvenues, les vôtres en particulier, mais nous ne voulons pas apporter de réponses ponctuelles ou parcellaires, s'agissant d'un des enjeux majeurs de ce quinquennat. Je compte sur vous pour nous accompagner ! *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

Mme la présidente. La parole est à M. René-Paul Savary.

M. René-Paul Savary. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, beaucoup de choses ont déjà été dites au sujet de l'allocation personnalisée d'autonomie et de son poids dans les budgets des départements, dont les capacités financières ne sont sans doute pas encore suffisamment prises en compte.

Pour ma part, je voudrais évoquer le cas d'un département moyen, celui de la Marne, qui se trouve actuellement dans une impasse budgétaire au regard du financement des différentes allocations de solidarité, notamment l'APA.

Mon département compte 107 000 personnes âgées de plus de 60 ans, dont 8 500 bénéficiaires de l'APA. Le versement de cette prestation lui coûtera plus de 33 millions d'euros en 2012, alors que la compensation apportée par l'État est inférieure à 10 millions d'euros, soit un déficit de 23 millions d'euros pour la seule APA.

En outre, nous devons faire face à la montée en charge de la prestation de compensation du handicap. Dans la Marne, 13 000 personnes la perçoivent, pour un coût total de plus de 15 millions d'euros par an, la compensation ne s'élevant qu'à 5 millions d'euros.

Enfin, quand on sait que le nombre des bénéficiaires du RSA augmente chaque mois de 1 %, on comprend que l'équation est bien difficile à résoudre...

Au total, le département doit dégager 40 millions d'euros, sur un budget de 484 millions d'euros, pour financer les dépenses de solidarité non compensées. Cela nous impose d'effectuer des coupes franches, au détriment de nos concitoyens et du soutien au tissu associatif, lequel a pourtant un rôle important à jouer en matière de cohésion sociale et de lutte contre la pauvreté.

Les départements voudraient donc pouvoir retrouver des marges de manœuvre, afin d'être en mesure de remplir leur mission de solidarité envers les personnes, bien entendu, mais aussi les territoires. En effet, le département est la collectivité de proximité la plus à même d'agir rapidement sur le terrain, au service de la croissance.

Il me semblait important de rappeler, en préambule, les difficultés que rencontrent les départements. Je voudrais maintenant formuler quelques remarques, notamment pour faire suite aux propos tenus par M. Kerdraon, dont j'ai lu avec attention le rapport.

Premièrement, la position de l'Assemblée des départements de France n'est pas aussi tranchée qu'on veut bien le dire. Les présidents de conseil général expriment différents points de vue, qui transcendent d'ailleurs les clivages politiques.

Les départements ne peuvent plus se satisfaire de promesses. Un certain nombre de points devront être clarifiés au plus vite : il y va de l'équilibre de leurs budgets. Certains départements votent le leur au mois de décembre, d'autres en janvier, mais on sait pertinemment, les orientations budgétaires ayant déjà été arrêtées, qu'ils seront tous confrontés à d'immenses difficultés financières. À cet égard, l'annonce hier de l'augmentation prochaine du RSA n'est pas de nature à nous rassurer...

C'est la raison pour laquelle un certain nombre de présidents de conseil général pensent que mettre en place un recours sur succession n'est pas une hypothèse à écarter d'emblée, compte tenu du contexte.

Deuxièmement, les conseils généraux disposent déjà d'un savoir-faire en matière de pratique du recours sur succession, puisque celui-ci existe pour l'aide sociale à l'hébergement. S'il devait être instauré pour l'APA, nous pourrions nous appuyer sur des équipes spécialisées déjà bien rodées. Dans ces conditions, les coûts de gestion ne seraient pas exorbitants.

Troisièmement, la comparaison entre la prise en charge de la maladie et celle de la dépendance est un exercice intellectuel tout à fait intéressant. Elle mérite d'être établie, même si elle a ses limites, d'autant que la distinction entre maladie et dépendance est le problème non pas de la personne concernée, qui subit la double peine, mais des financeurs du secteur sanitaire et de ceux du champ médicosocial, les politiques suivies dans ces deux domaines étant bien souvent étroitement imbriquées. Si l'on veut que la réponse apportée à la personne soit cohérente, il faut définir une articulation complémentaire.

Le système de protection de santé ne fait pas appel au recours sur succession, mais c'est un système assurantiel, assorti de diverses possibilités d'assurance complémentaire. On peut donc légitimement envisager, me semble-t-il, sur le même modèle, que le risque dépendance soit couvert par une prestation universelle, associée à un système d'assurance complémentaire. Le reste à charge devra être supportable pour la personne en situation de dépendance et acceptable pour le contribuable.

En tout état de cause, cette prestation universelle devrait être financée par un impôt national, et non par une contribution départementale.

Quatrièmement, sont actuellement pris en compte, pour la fixation du montant de l'APA, qui est une allocation différentielle, les ressources de la personne dépendante, ainsi que les revenus de son patrimoine ou de ses placements. En revanche, la valeur du patrimoine en tant que tel n'est pas intégrée dans le calcul. On pourrait donc imaginer, plutôt que d'instaurer un recours sur succession, de tenir compte de la valeur estimative du patrimoine.

Cinquièmement, il serait aussi intéressant d'envisager, dans l'attente de la discussion de la grande loi sur l'autonomie, la mise en place d'un recours sur succession pour les personnes volontaires.

J'ai déjà eu l'occasion de rencontrer un certain nombre de personnes âgées dépendantes qui, peut-être parce qu'elles n'ont pas de descendants, seraient prêtes à accepter que la collectivité récupère les sommes versées au titre de l'APA sur leur succession, plutôt que par le biais d'un prélèvement direct sur les ressources qu'elles perçoivent.

En tout état de cause, l'APA a véritablement démontré son efficacité en termes de prise en charge de la dépendance, ce qui est bien l'essentiel, mais ses limites sont clairement apparues en termes de financement.

En attendant 2014, échéance envisagée pour l'élaboration de la loi sur l'autonomie, les conseils généraux assument une responsabilité essentielle, en particulier sur le plan financier, dans la prise en charge de la dépendance. C'est la raison pour laquelle il convient de trouver des solutions pour le financement de l'APA. À cet égard, ce ne sont pas les 170 millions d'euros prélevés sur la CNSA qui suffiront à compenser, pour les départements, le déficit de 6 milliards d'euros qu'ils doivent supporter au titre des prestations de solidarité.

Madame la ministre, prenez en compte les difficultés que rencontrent les départements ! Vous avez déclaré qu'un pacte de confiance devait s'établir entre l'État et les collectivités locales, mais comprenez notre inquiétude devant les conséquences financières des récentes annonces du Gouvernement. *(Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

Mme Annie David, présidente de la commission des affaires sociales. Cela n'a rien à voir avec la présente proposition de loi !

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre déléguée.

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. Je voudrais revenir brièvement sur certains points abordés par les différents orateurs.

Mme Laborde a dit, avec raison, que les sommes récupérées par le biais du recours sur succession ne seraient pas d'un montant insupportable, étant donné la durée moyenne de versement de l'APA. Toutefois, je lui ferai observer que ce montant augmenterait nécessairement avec la durée de vie en état de dépendance, ce qui serait en soi assez choquant.

Par ailleurs, à aucun moment je n'ai pensé ni dit que vous étiez des pourvoyeurs de chômage. Sans doute me suis-je mal fait comprendre. Cela étant, force est d'admettre qu'une réduction du recours aux plans d'aide diminuerait le nombre d'heures d'aide à domicile et, par voie de conséquence, le financement de certaines associations de ce secteur, dont l'existence pourrait de ce fait se trouver mise en péril. Cela serait très dommageable pour les territoires. Ce risque, j'ai pu le mesurer cet été avec les CARSAT.

Il a été dit que l'abondement de la CNSA par le biais de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie ne profiterait pas aux départements, parce qu'il était compensé par une ponction d'un montant équivalent. Or les sommes qui ont été soustraites à la CNSA servent à aider les départements à financer trois allocations, dont le RSA.

M. Pierre-Yves Collombat. Nous parlons de la dépendance !

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. Les sommes dont je parle, monsieur le sénateur, ont été prélevées sur le fonds spécifique destiné au grand âge et au handicap. Elles ont été utilisées pour couvrir des dépenses qui n'ont rien à voir avec la dépendance. Nous l'avons bien évidemment accepté.

La perte d'autonomie est-elle une maladie ? C'est une évidence quand elle est liée à la maladie d'Alzheimer, mais cela est vrai aussi dans les autres cas. Plusieurs affections sont associées : si l'on marche moins bien, c'est parce que la vue a baissé à cause d'une dégénérescence maculaire liée à l'âge, parce que les membres sont atteints d'une arthrose importante. Il s'agit d'un cumul de pathologies, quelquefois en elles-mêmes dégénératives, comme la maladie de Parkinson ou l'arthrose.

Une telle discussion peut paraître purement sémantique, mais elle a un intérêt. À propos des résidents en établissements, je parle souvent de « patients » : cette erreur s'explique, car ils sont aussi des malades.

Au titre des engagements, pas nécessairement écrits, pris en matière d'adaptation et de financement de l'APA, il avait été prévu que l'État prendrait en charge 50 % des dépenses nouvelles : l'engagement ne concernait pas le « stock », si j'ose dire. Nous sommes aujourd'hui à 30,8 %...

M. Pierre-Yves Collombat. Ah, vous me rassurez ! Nous sommes sauvés !

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. Je vous remercie de cet hommage, mais reconnaissons qu'il y a une différence entre la prise en charge du flux et celle du stock : je tenais à le souligner.

M. Bérít-Débat a excellemment parlé du fait que de nombreuses personnes âgées renonceraient à demander l'APA si un recours sur succession devait être instauré. Il ne faut pas négliger la dimension psychologique de la question,

les personnes qui parviennent au très grand âge attachant souvent beaucoup d'importance à la transmission de leur patrimoine à leurs descendants.

Il est tout à fait vrai que l'APA deviendrait alors une avance de trésorerie, à récupérer sur la succession. La diminution du nombre des demandeurs de la prestation entraînerait certes une réduction des dépenses des départements, mais la mesure que vous préconisez, monsieur Collombat, ne produira pas d'effets rapides, sauf à donner à la loi un caractère rétroactif, comme vous le proposez...

M. Savary a évoqué une adhésion volontaire de personnes âgées sans descendance au dispositif de recours sur succession : ce serait une sorte de viager d'État. Cette solution n'est pas inintéressante,...

M. Jean Desessard. Absolument !

Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée. ... car il est aujourd'hui fréquent que des personnes décèdent sans laisser de descendants. Bien entendu, votre proposition ne plaira pas du tout à des associations telles que la Ligue nationale contre le cancer, qui se trouveraient sans doute privées de certaines donations. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

La commission n'ayant pas élaboré de texte, nous passons à la discussion des articles de la proposition de loi initiale.

Article 1^{er}

- ① L'article L. 232-19 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 232-19. – Les sommes servies au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie ne font pas l'objet d'un recouvrement sur la succession du bénéficiaire, sur le légataire ou sur le donataire lorsque la valeur de l'actif net successoral est inférieure à 150 000 euros. Ce montant est actualisé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu et arrondi au millier d'euros le plus proche.
- ③ « Le recouvrement sur la succession du bénéficiaire s'exerce sur la partie de l'actif net successoral qui excède le montant mentionné au premier alinéa. »

Mme la présidente. La parole est à M. Dominique Watrin, sur l'article.

M. Dominique Watrin. Le groupe CRC, je le redis, est opposé à l'instauration d'un recours sur succession. Nous considérons toutefois que cette proposition de loi témoigne, à sa manière, de l'urgence d'une réforme du financement de la prise en charge de la dépendance, dans laquelle l'État, garant de la solidarité nationale, devra jouer pleinement son rôle.

En ce sens, nous partageons les conclusions de M. le rapporteur, qui regrette que le traitement de cette question ne soit pas intégré à un texte plus global que le Gouvernement devrait prochainement nous soumettre.

Nous regrettons toutefois – avec une certaine malice, dirais-je – que la même appréciation n'ait pas été portée sur l'article 16 du projet de loi de financement de la sécurité sociale, qui, en prévoyant l'instauration d'une taxe sur les

retraites, a jeté les bases du financement de la perte d'autonomie en dehors de la réflexion plus générale à laquelle M. le rapporteur fait référence.

Notre opposition à cette proposition de loi se fonde à la fois sur des raisons de principe et des considérations pratiques.

Sur le plan pratique, tout d'abord, nous avons été nombreux à le dire, l'introduction d'un recours sur succession identique à celui qui existait pour la PSD conduira à un mouvement d'évincement des bénéficiaires potentiels, qui préféreront renoncer à l'APA.

Sous couvert d'aider financièrement les départements, cette mesure récursoire entraînerait, de fait, un retardement de la prise en charge des personnes âgées. L'état sanitaire des bénéficiaires de l'APA serait dès lors considérablement dégradé et ils relèveraient d'une prise en charge plus lourde, à la fois sanitaire et médicosociale. Cela engendrerait, au final, d'importantes dépenses supplémentaires.

Sur le plan des principes, le mécanisme proposé ici n'est pas juste, contrairement aux apparences. Certains voudraient nous faire croire que la taxation du patrimoine des bénéficiaires de l'APA équivaldrait à un effort de solidarité; en réalité, il n'en est rien.

En effet, le seuil d'actif successoral à partir duquel la récupération serait possible est particulièrement bas. De fait, la quasi-totalité des bénéficiaires de l'APA pourraient être concernés par le dispositif,...

M. Pierre-Yves Collombat. Non, 40 % !

M. Dominique Watrin. ... puisque 75 % des retraités sont propriétaires de leur résidence principale. Redisons-le, selon la Cour des comptes, le patrimoine médian des ménages âgés de plus de 70 ans s'établit à 148 600 euros, et celui des personnes âgées de 60 à 69 ans à 219 100 euros.

Pour autant, personne ne peut affirmer que les retraités propriétaires – parce qu'ils ont bénéficié de conditions d'emprunt plus intéressantes que celles qui existent aujourd'hui ou parce qu'ils n'ont pas connu de périodes de chômage – appartiennent nécessairement aux catégories aisées.

Qui plus est, dans la mesure où l'application de la disposition ne serait pas progressive, l'adoption de cette proposition de loi aurait pour effet de renforcer les inégalités entre ceux pour lesquels la ponction opérée sur la succession représenterait un fort pourcentage de leur patrimoine et ceux pour lesquels elle ne constituerait qu'une infime partie de leurs biens.

Enfin, derrière ces apparences d'équité, cette proposition de loi opère une distinction inacceptable et profondément inégalitaire entre ceux de nos concitoyens dont les besoins sont liés à une maladie – leur prise en charge est assurée par la sécurité sociale et, le cas échéant, par les organismes complémentaires – et ceux dont les besoins sont liés au vieillissement.

Ainsi, une personne âgée atteinte d'une maladie grave et une autre souffrant des effets du vieillissement seraient traitées différemment, ce qui serait non seulement injuste, mais peut-être aussi anticonstitutionnel.

Nous ne pouvons donc souscrire à l'adoption d'une telle mesure, qui, sans que cela soit clairement dit, remettrait en cause le principe d'universalité de l'APA, dont la mise en œuvre est d'ores et déjà modulée par la loi actuelle, en fonction des ressources des bénéficiaires. Une telle évolution s'apparenterait à un recul social.

C'est pourquoi le groupe CRC votera contre cet article.

Mme la présidente. La parole est à M. Pierre-Yves Collombat, sur l'article.

M. Pierre-Yves Collombat. Cette quasi-unanimité contre notre texte prouve que nous avons touché le point sensible...

Madame la ministre, monsieur le rapporteur, il semble vous avoir échappé que cette proposition de loi est d'abord un appel, afin que soit donnée une réponse aux difficultés financières des départements. J'ai noté que l'ADF était, elle aussi, opposée à notre proposition, ce qui me semble un peu étonnant: nous verrons!

Nous sommes disposés à reconnaître le caractère probablement partiel de la réponse ici présentée. Notre texte est susceptible d'être amendé, s'agissant par exemple du seuil de déclenchement du recours sur succession retenu, de la date de début de la mise en œuvre du dispositif ou des modalités d'application de celui-ci. Nous sommes avant tout demandeurs d'une solution pérenne pour assurer à l'APA une assise financière équilibrable.

J'ai particulièrement apprécié, je dois le dire, l'intervention de notre collègue Claude Bérît-Débat, mais beaucoup moins certains arguments qui nous ont été opposés.

On nous a d'abord reproché l'absence d'étude d'impact. Mais que dire de celle de 2001? Ceux qui l'ont réalisée se sont complètement « plantés », passez-moi l'expression!

Ensuite, sur le plan éthique, même s'il s'agit d'une constante française, la sanctuarisation du patrimoine, surtout de la part du groupe socialiste et du groupe CRC, est tout de même un peu étonnante! Pour vous, mes chers collègues, il est donc plus juste de solliciter le contribuable pour combler le déficit des finances départementales lié à l'APA? Dont acte: touche pas à mon patrimoine!

En ce qui concerne l'emploi, vous avez raison, madame la ministre, de souligner qu'il existe un risque. Cependant, le risque est encore plus grand, en la matière, quand on gèle les dotations aux collectivités territoriales ou quand on afflige celles-ci d'une fiscalité qui ne leur rapporte plus rien... Savez-vous que le secteur du BTP a perdu 6 000 emplois depuis le début de l'année? La moitié de ses commandes émanent des collectivités territoriales. Je suis très heureux de constater que vous vous intéressez aux emplois qu'elles engendrent!

Mais le plus intéressant, c'est tout de même le long débat sur le point de savoir si la dépendance est ou non une maladie.

J'observe que vos comparaisons sont à géométrie variable. Assimiler la dépendance, ou en tout cas certains types de dépendance, à une maladie pose problème, mais si cela est vraiment justifié, pourquoi l'APA est-elle assortie d'un ticket modérateur? Quelqu'un qui souffre d'un cancer ne se voit pas appliquer un ticket modérateur en fonction de ses revenus; il est totalement pris en charge, et c'est très bien ainsi! Or, pour le calcul de l'APA, il est tenu compte des ressources des personnes éligibles, même si, j'en conviens, c'est à dose homéopathique: il y a donc bien un ticket modérateur. Par conséquent, les choses ne sont pas si claires!

Mme la ministre et M. Desessard ont évoqué le problème de la médicalisation du vieillissement. Or regardez ce qui se passe dans les maisons de retraite: il y a possibilité de récupération des sommes dépensées pour l'hébergement des personnes éligibles aux aides sociales, mais pas des dépenses exposées pour la prise en charge de la dépendance. Pourtant, y

a-t-il une si grande différence entre ces deux catégories de dépenses ? Vous l'avez dit vous-même, madame la ministre, les personnes admises en maison de retraite sont de plus en plus âgées et très peu d'entre elles ne sont pas éligibles à l'APA.

Par conséquent, les comparaisons entre dépendance et maladie permettent peut-être des effets de tribune, mais elles ne sont pas pertinentes et ne correspondent en rien à la réalité.

Mme Annie David, *présidente de la commission des affaires sociales*. On se demande qui fait des effets de tribune !

M. Pierre-Yves Collombat. Nous le confessons, notre proposition de loi est encore insuffisante et soulève des problèmes. Dont acte : nous verrons ce que vous nous proposerez, madame la ministre, et si l'échéance annoncée de 2014 sera respectée. Quoi qu'il en soit, sachez que ce que j'ai qualifié de tour de passe-passe, à propos de la CASA, n'est pas pour nous rassurer ! (*M. Jacques Mézard applaudit.*)

Mmes Nathalie Goulet et Françoise Laborde. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à M. Roland Courteau, sur l'article.

M. Roland Courteau. Comme l'a expliqué mon collègue Claude Bérit-Débat, si nous saluons l'initiative des membres du RDSE,...

M. Alain Bertrand. Ah !

M. Roland Courteau. ... qui entendent attirer l'attention sur la situation de quasi-banqueroute dans laquelle se trouvent de nombreux départements pour le financement de leurs prestations sociales, nous ne pouvons souscrire à leurs préconisations.

À nos yeux, le recours sur succession est en réalité antinomique de la philosophie qui a présidé à la création de l'APA, ainsi que des objectifs de cette allocation.

Que mes collègues du RDSE ne m'en tiennent pas rigueur, mais j'estime que cet article présente en outre deux lacunes.

Premièrement, l'article 1^{er} ne fixe aucun plafond au montant recouvré, ce qui laisse à penser que le recouvrement concernerait la totalité des sommes versées. Si tel devait être le cas, on pourrait légitimement s'interroger sur ce qui reste de la solidarité nationale.

Deuxièmement, cet article ne spécifie pas si le recours s'applique uniquement à l'APA à domicile, ou également à l'APA en établissement. Dans le second cas, il convient de déterminer si le recouvrement des sommes versées au titre de l'APA se cumulera, ou non, avec celui qui est déjà autorisé en ce qui concerne l'aide sociale à l'hébergement.

Enfin, dès lors que le calcul du montant de l'actif successoral retenu incorpore la valeur de la résidence principale, nous considérons, eu égard à la forte revalorisation des biens immobiliers intervenue au cours des dernières années, que fixer le seuil de recouvrement à 150 000 euros de patrimoine ne permettra pas d'exempter les familles modestes.

Pour l'ensemble de ces raisons, à regret, le groupe socialiste ne votera pas cet article.

Mme la présidente. La parole est à M. Gérard Miquel, sur l'article.

M. Gérard Miquel. À mes yeux, l'APA constitue une formidable avancée, qui nous permet de remplir nos devoirs et d'exprimer notre solidarité envers nos aînés. Elle permet le

maintien des personnes âgées à leur domicile le plus longtemps possible : elles entrent en effet de plus en plus tard en maison de retraite.

Je tiens à remercier Pierre-Yves Collombat d'avoir déposé cette proposition de loi. De fait, ce texte nous permet de discuter d'un sujet éminemment important pour tous nos territoires.

Voilà très longtemps que nous débattons du recouvrement sur succession. Nous avons même évoqué ce sujet lors de l'examen du projet de loi instaurant l'APA. J'ignore si la mise en œuvre de ce dispositif permettrait de résoudre tous les problèmes de financement de cette aide. À dire vrai, j'en doute. Elle permettrait assurément de réduire le nombre des demandes d'allocation,...

Mme Michèle Delaunay, *ministre déléguée*. Certes !

M. Gérard Miquel. ... mais ce serait au détriment de la bonne prise en charge des besoins des personnes éligibles qui renonceraient à leurs droits pour préserver l'héritage de leurs enfants.

À titre personnel, je m'abstiendrai sur cette proposition de loi.

Toutefois, madame la ministre, je voudrais vous faire part de mes inquiétudes. Vous nous avez dit que le Gouvernement souhaitait établir un climat de confiance...

Mme Michèle Delaunay, *ministre déléguée*. Oui !

M. Gérard Miquel. ... avec les collectivités. Nous le souhaitons également ! Par ailleurs, vous avez affirmé vouloir préserver l'égalité territoriale. Nous ne pouvons que souscrire à un tel objectif.

Le Gouvernement a annoncé le déblocage de 170 millions d'euros pour venir en aide aux départements les plus en difficulté. À l'occasion de la discussion du projet de loi de finances rectificative, qui commencera demain, nous allons débattre de la répartition de cette enveloppe. Or c'est là que le bât blesse : à mon sens, la proposition du Gouvernement ne respecte pas le principe d'égalité territoriale.

Une telle enveloppe, moins importante, a déjà été répartie il y a deux ans, mais selon des modalités différentes. Cette fois, au-delà des critères habituels du nombre de personnes âgées ou de bénéficiaires de l'APA, du RSA et de la PCH par rapport à la population du département, vous introduisez le critère de la population départementale. Évidemment, dans ces conditions, le petit département dont je préside le conseil général, avec sa population de 175 000 habitants, ne percevra qu'une misère ! (*M. Alain Bertrand acquiesce.*)

Je proposerai, au cours de la discussion du collectif budgétaire, l'introduction d'un autre critère, celui de l'effort fiscal (*M. Jacques Mézard approuve.*), très révélateur de la situation des départements : un territoire qui n'a que peu de difficultés financières n'a pas besoin de lever beaucoup d'impôt.

Ainsi, l'effort fiscal de mon département est de 1,52, tandis que la moyenne nationale s'établit à 1,14. L'effort fiscal du beau département du Var est de 0,79.

Mme Annie David, *présidente de la commission des affaires sociales*. Ce n'est pas le propos !

M. Gérard Miquel. Or, avec la répartition que vous nous proposez, ce département percevra 4,5 millions d'euros, et celui du Lot 600 000 euros ! Telle est la réalité sur laquelle je souhaitais appeler votre attention, madame la ministre.

Pour 2013, je suis obligé d'inscrire au budget de mon département, au titre des dépenses sociales pour la protection de l'enfance, le RSA, l'APA et la PCH, 7 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'exercice précédent. Le financement de ce surcroît de dépenses représente une hausse des impôts de 18,4 % pour le contribuable local ! Parallèlement, le produit des droits de mutation baisse de 1 million d'euros et la dotation du fonds de péréquation des droits de mutation diminue de 1,3 million d'euros.

Enfin, pour faire face aux besoins en matière de transports scolaires...

Mme Annie David, présidente de la commission des affaires sociales. Quel rapport avec le texte ?

M. Gérard Miquel. ... engendrés par la future modification des rythmes scolaires, que j'appelle de mes vœux car elle sera bénéfique pour nos jeunes, il faut encore dépenser 1,2 million d'euros de plus.

Madame la ministre, un certain nombre de départements sont aujourd'hui à l'agonie.

M. Alain Bertrand. Exactement !

M. Gérard Miquel. Ils vont disparaître. Certains souhaitent leur mort, nous y arrivons, par asphyxie financière ! Ils ne pourront plus investir. La répartition de l'enveloppe de 170 millions d'euros proposée par le Gouvernement est très inégalitaire. Elle privilégiera les gros départements, qui ont certes des besoins, mais elle désavantagera ceux qui ne disposent que de faibles ressources et dont la moyenne d'âge de la population est très élevée. Le Lot figure parmi les départements de France où la proportion de personnes âgées de plus de 75 ans est la plus forte. Voyez dans quelle situation nous sommes !

Je vous lance donc cet appel : il est indispensable, pour respecter l'objectif d'égalité territoriale, de revoir la manière dont vous entendez répartir l'enveloppe. Nous formulerons des propositions à cet égard dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances rectificative. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur certaines travées du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. René-Paul Savary, sur l'article.

M. René-Paul Savary. À mon tour, je remercie le groupe du RDSE d'avoir déposé cette proposition de loi et de mener un combat tout à fait légitime pour parvenir à un financement satisfaisant des prestations de solidarité.

Deux questions cruciales sous-tendent le présent texte : celle de l'autonomie des personnes âgées et celle des finances départementales.

Le coût de la prise en charge de la dépendance devient tel que nous ne parvenons plus aujourd'hui à financer une prestation dont personne ne remet en cause l'intérêt. Madame la ministre, améliorer le dispositif de l'APA alourdirait encore son coût sociétal, ce que les budgets départementaux ne pourraient supporter !

Un certain nombre de mesures ont été prises, qui ont des répercussions financières toujours plus importantes. Je pense par exemple à la médicalisation de l'hébergement en EHPAD, qui engendre mécaniquement une augmentation des charges pesant sur les budgets des conseils généraux.

L'âge moyen à l'admission en maison de retraite s'élève de plus en plus : dans mon département, il est aujourd'hui de 83 ans ! Compte tenu de l'état de santé des personnes, leur espérance de vie en établissement est nécessairement réduite.

Lorsque la distribution de l'APA est mutualisée au niveau des établissements, et non pas individualisée, comme cela se pratique au sein des EHPAD, cela coûte plusieurs centaines de millions d'euros aux budgets des départements. Certes, le dispositif représente des emplois, mais, compte tenu des difficultés financières induites par l'insuffisance de la compensation, on raisonne désormais avant tout en termes comptables, et non plus en termes d'emploi ou d'amélioration des prestations.

Ainsi, lorsque les salaires des employés à domicile sont revalorisés, ce qui est légitime, nous réduisons le nombre d'heures prises en charge, car nous ne pouvons consacrer plus de moyens au financement de la prestation et nous devons donc raisonner à coût égal.

Par ailleurs, madame la ministre, j'observe que vous n'avez pas souhaité donner un avis favorable à la proposition de loi Roche, pourtant tout à fait intéressante et budgétairement acceptable, ni aux amendements que nous avons soutenus concernant le financement de l'APA par le biais de la CNSA. Aujourd'hui, vous refusez également l'instauration d'un recours sur succession. Ce sont autant de portes que vous fermez, et une telle attitude n'est pas de nature à donner confiance aux départements !

Je m'abstiendrai donc à titre personnel.

M. Jean-Claude Lenoir. Et tout le groupe UMP avec vous !

M. René-Paul Savary. J'ajoute que la répartition de l'enveloppe de 170 millions d'euros qui est devenue l'obsession des présidents de conseil général est soumise à des critères tels que l'on peut penser que l'objectif est en réalité que cet argent ne soit jamais dépensé !

Si vous vouliez vraiment aider les départements, vous commenceriez par utiliser ces 170 millions d'euros pour compenser un peu mieux les dépenses consenties au titre du versement de l'APA par chacun d'entre eux. Ce serait un premier acte, une petite bouffée d'oxygène qui nous permettrait de mieux jouer notre rôle. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Nathalie Goulet, sur l'article.

Mme Nathalie Goulet. La présente proposition de loi n'est peut-être pas parfaite, ni techniquement ni juridiquement, mais elle a au moins l'immense mérite de traiter d'un problème sérieux.

Dans l'Orne, les dépenses sociales augmentent six fois plus vite que les recettes : cette année, leur croissance est de 3 millions d'euros. Dans ces conditions, ce n'est que grâce à la gestion exemplaire de notre ancien collègue Alain Lambert que les investissements peuvent se poursuivre.

Nous avons nous-mêmes soulevé ce problème à deux reprises lors de ces derniers mois, d'abord au travers de la proposition de loi de Gérard Roche, qui a été adoptée, puis lors de la discussion de l'article 16 de la première partie du PLFSS. Nous n'avons malheureusement pas eu l'occasion d'en examiner la seconde partie, ni de débattre des crédits des ministères : cela nous aurait sans doute permis de revenir à la charge sur ces sujets !

Le coût de l'allocation personnalisée d'autonomie compromet l'équilibre financier des départements. Aucune disposition législative ne fixe de clef de répartition du financement de cette prestation entre l'État et les départements. Cette lacune considérable, à laquelle le groupe de l'Union centriste avait déjà tenté de remédier en 2001, n'a toujours pas été comblée à ce jour. C'est pour corriger cette situation que Gérard Roche avait présenté sa proposition de loi, qui, je le rappelle, a été adoptée grâce au RDSE. Ce texte flèche explicitement la nouvelle recette vers la compensation de l'APA pour les départements. Dans le même esprit, l'article 16 du PLFSS prévoyait aussi un tel fléchage.

Cela étant, le problème reste entier. Aucune des observations que vous avez faites, madame la ministre, ne me semble très convaincante pour justifier le rejet de la proposition de loi de nos collègues du RDSE. Il faut toujours attendre demain, alors que les dépenses sont immédiates. Je trouve que c'est un très mauvais signal que vous donnez aux départements, qui s'inquiètent de l'évolution de leurs dépenses sociales, dont les bénéficiaires sont aujourd'hui conscients des risques qui pèsent sur la pérennité des prestations.

Pour toutes ces raisons, le groupe UDI-UC votera à l'unanimité cette proposition de loi. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 1^{er}.

(*L'article 1^{er} n'est pas adopté.*)

Article 2

L'article 1^{er} s'applique aux successions ouvertes à compter du premier jour du sixième mois qui suit la publication de la présente loi.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 2.

(*L'article 2 n'est pas adopté.*)

Article 3

Les conséquences financières pour l'État de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Mme la présidente. Je mets aux voix l'article 3.

(*L'article 3 n'est pas adopté.*)

Mme la présidente. Les articles 1^{er}, 2 et 3 de la proposition de loi ont été successivement rejetés par le Sénat.

Je constate qu'un vote sur l'ensemble n'est pas nécessaire, puisqu'il n'y a plus de texte.

En conséquence, la proposition de loi n'est pas adoptée.

6

COMMUNICATION RELATIVE À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mme la présidente. J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées est parvenue à l'adoption d'un texte commun.

7

ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE POUR L'EXAMEN D'UN PROJET DE LOI

Mme la présidente. En application de l'article 45, alinéa 2, de la Constitution, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée pour l'examen du projet de loi autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne, déposé sur le bureau du Sénat le 13 décembre 2012.

8

COMMUNICATION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Mme la présidente. M. le président du Conseil constitutionnel a informé ce jour le Sénat que, en application de l'article 61-1 de la Constitution, la Cour de cassation a adressé au Conseil constitutionnel quatre décisions de renvoi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article 6 II de la loi n°2011-1898 du 20 décembre 2011 relative à la rémunération pour copie privée (2012-293 QPC, 2012-294 QPC, 2012-295 QPC et 2012-296 QPC).

Le texte de ces décisions de renvoi est disponible à la direction de la séance.

Acte est donné de cette communication.

9

DÉVELOPPEMENT PAR L'ÉTAT D'UNE POLITIQUE D'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES

Discussion d'une proposition de résolution

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle, à la demande du groupe RDSE, l'examen de la proposition de résolution relative au développement par l'État d'une politique d'égalité des territoires présentée, en application de l'article 34-1 de la Constitution, par M. Jacques Mézard et les membres du groupe RDSE (proposition n° 132).

Dans le débat, la parole est à M. Jacques Mézard, auteur de la proposition de résolution.

M. Jacques Mézard, auteur de la proposition de résolution. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, la République, c'est pour nous une chance égale, pour chaque citoyen, selon ses capacités, sa volonté de réussir sa vie, d'accéder au savoir, à la santé, à l'emploi, au logement.

Cette chance égale pour chaque citoyen, elle s'appelle aussi la justice, sachant qu'égalité ne saurait en aucun cas se confondre avec égalitarisme.

Cette chance égale, c'est la stricte déclinaison de l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droit. »

Ce socle républicain, il est resté, durant les républiques successives, le fil rouge de la sensibilité politique que j'ai l'honneur de représenter ; il s'adapte à la modernité, il est la modernité.

Les mutations de société que nous vivons ces dernières décennies à l'échelle de l'ensemble de la planète ont entraîné plus de bouleversements que l'homme n'en avait jamais connus. Ces mutations technologiques, sociales, environnementales sont en partie responsables, dans tous les pays, d'un élargissement des fractures sociales et territoriales.

La France n'échappe pas à ce phénomène. C'est pourquoi, avec Alain Bertrand, sénateur de la Lozère, et l'ensemble de mes collègues du groupe RDSE, j'ai voulu amener en débat devant le Sénat de la République une proposition de résolution sur l'égalité territoriale.

Soyons clairs, il ne s'agit pas de soutenir que chaque citoyen, dans chaque commune, doit pouvoir accéder de la même manière et dans le même temps à tous les services : quand on habite sur le plateau de Millevaches en Corrèze – un très beau département ! – ou dans la Margeride en Lozère, on ne revendique pas l'accès au métro ni l'implantation d'un centre hospitalier universitaire.

Madame la ministre, l'égalité territoriale passe par une politique d'aménagement du territoire, par la renaissance de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, la DATAR, et, pourquoi ne pas le dire, par une démarche planificatrice. Nous ne voulons pas forcément plus d'État, mais mieux d'État.

Notre proposition de résolution vise *in fine* à demander l'élaboration d'une loi de programmation relative à la politique d'égalité des territoires.

Alors que la croissance démographique de la France est considérée à juste titre comme un atout au sein de l'Europe, il s'avère que cette croissance se réalise de manière anarchique, désordonnée, ce qui se traduit à la fois par une crise du logement dans des métropoles surpeuplées, nombre de banlieues étant confrontées à de graves problèmes sociaux, et par la désertification de plusieurs départements ruraux, où même l'accès aux services publics essentiels n'est désormais plus assuré.

La « fracture territoriale » met en évidence, de la même manière, une ligne de partage en matière de développement économique et d'emploi.

Si décentralisation et régionalisation correspondent à des objectifs justifiés de modernisation des institutions, de proximité de la décision avec le niveau local, force est de constater que, à chaque étape, la ruralité fut pénalisée par la concentration de multiples services publics et privés dans les métropoles régionales et les plus grandes agglomérations.

Cette évolution a généré de manière mathématique des distorsions considérables sur le plan de la fiscalité locale : les territoires riches sont devenus de plus en plus riches – y compris certains territoires, proches de la capitale, qui hurlent la bouche pleine –, les plus pauvres de plus en plus pauvres, en subissant de surcroît une « double peine », puisque c'est généralement dans ces territoires que le poids de l'impôt local est devenu le plus lourd, le rapport étant souvent de 1 à 10 pour une même valeur du foncier. Dans nombre de villes moyennes, le montant de l'impôt local est supérieur à celui de l'impôt sur le revenu, ce qui contraint des

retraités à vendre pour aller s'installer ailleurs, tandis que, à Paris, le poids de l'impôt local est finalement très supportable...

La décentralisation constitue un réel progrès démocratique quand elle ne recrée pas des féodalités. Toutefois, elle a eu pour effet d'accentuer la fracture territoriale entre les collectivités à fort potentiel financier et les autres, ce qui a engendré un profond mal-être au sein de la population, alors qu'elle aurait dû, au contraire, avoir pour effet de la réduire, par l'instauration d'une démocratie de proximité, au contact des réalités et des préoccupations locales.

La proximité des services publics locaux n'a pas été garantie, ce qui a pénalisé fortement les quartiers périurbains et les communes rurales. Les élus locaux de ces territoires, qui subissent constamment les mauvaises nouvelles, vivent sur la défensive, et non dans le projet.

En 2009, le produit intérieur brut régional par habitant varie pratiquement du simple au double entre l'Île-de-France et certaines régions comme la Basse-Normandie ou l'Auvergne. Si l'écart est naturel, de telles différences au sein d'un même pays sont inévitables.

La péréquation, qui devait constituer un instrument essentiel de la solidarité entre les territoires, a trop tardé, bien que consacrée constitutionnellement en 2003.

Les inégalités territoriales ne sont plus marquées uniquement entre Paris et le « désert français », pour reprendre le titre de l'ouvrage publié en 1947 par le géographe Jean-François Gravier. Aujourd'hui, les inégalités se sont creusées entre les grandes métropoles, comme Paris, Lyon ou Toulouse, et le reste de la France, parfois aussi entre l'Ouest et l'Est. Les inégalités se sont creusées entre les villes et leur couronne, entre communes, entre quartiers, portant un coup à l'égalité républicaine.

La péréquation est la conséquence directe du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales, qui a introduit dans les faits une compétition entre les territoires. Devenue excessivement compliquée et illisible, elle ne produit pas, aujourd'hui, les effets escomptés.

Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires publié en 2010 montre que, en 2007, le potentiel fiscal par habitant variait du simple au double entre les régions, du simple au quadruple entre les départements. Il allait de zéro à 30 000 euros pour les communes, la moyenne nationale s'établissant à 500 euros.

Le service public a pu faire les frais d'économies drastiques pour éviter l'augmentation des impôts locaux. Les deux tiers des disparités de dépenses entre les communes s'expliquent par la disparité des ressources.

S'il est indispensable de rééquilibrer la distribution des richesses, cela ne doit pas se réaliser au prix d'une désresponsabilisation des collectivités territoriales, ni à celui d'une absence de développement économique local.

La politique de déménagement du territoire menée ces dernières années sous le prétexte de rationalisation des services publics locaux, en vue de la recherche de l'efficacité de la dépense publique, a provoqué le démantèlement de ceux-ci, au détriment même de la qualité.

Au lieu de soutenir les territoires fragilisés, cette politique a favorisé ceux qui concentraient déjà, par la force des choses, tous les atouts en matière d'emploi, de développement économique, de richesses, de formation,...

La révision générale des politiques publiques, la fameuse RGPP, avec ses restructurations administratives trop bureaucratiques – je pense à la carte judiciaire, à la réforme pénitentiaire ou hospitalière –, n'est que la suite de ce processus. Elle a fortement pénalisé les communes en milieu rural.

La crise économique et financière de 2008 a porté un nouveau coup de poignard à ces territoires.

Si, par le passé, nous avons pu faire face aux crises financières au moyen de dépenses publiques élevées, les amortisseurs sociaux seront affaiblis par la disette budgétaire. Les disparités que nous constatons aujourd'hui entre les départements, qui assument les prestations sociales, s'accroîtront – M. Miquel vient de le rappeler – et affecteront plus particulièrement les territoires socialement et économiquement fragiles, touchés par l'absence de développement économique local, le chômage, la pauvreté. Sur les mêmes parties du territoire national vont alors se conjuguer problèmes socio-économiques et disparition des services publics locaux.

Je voudrais évoquer les problèmes un à un.

Premièrement : l'accès au logement, qui vous est cher, madame la ministre.

Nos concitoyens ne doivent pas être contraints de choisir entre une vie « confortable » à la campagne, mais loin des services publics et de l'emploi, et une vie urbaine rendue ardue par la crise du logement, qui frappe dix millions de personnes.

L'engagement pris par le Président de la République de mettre à disposition gratuitement des terrains disponibles de l'État pour soutenir la construction de logements sociaux et le fait de relever le taux communal obligatoire de logements sociaux constituent des avancées. Certes, le chantier est lourd, avec la construction de 150 000 logements sociaux par an au cours du quinquennat, mais il peut permettre des rééquilibres, même partiels, entre zones tendues et zones détendues.

Deuxièmement : l'accès aux soins.

L'existence même de déserts médicaux introduit une inégalité entre les Français. Or la protection de la santé est garantie par le préambule de la Constitution de 1946.

La densité des professionnels de santé par habitant est deux fois plus faible en milieu rural que sur l'ensemble du territoire. Toutes les villes ne sont cependant pas épargnées par cette désertification médicale. Bien sûr, nous pouvons nous réjouir de la densité médicale nationale, mais les écarts restent frappants entre, par exemple, la région Picardie et ses 239 médecins pour 100 000 habitants et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui compte 370 médecins pour 100 000 habitants.

Ces disparités sont encore plus prononcées au niveau départemental si l'on prend en compte les trajets. Il faut ainsi plus de quarante minutes, parfois presque une heure, pour se rendre à l'hôpital dans le Gers ou les Alpes-de-Haute-Provence, alors que le temps médian national est de vingt et une minutes. Nous connaissons les conséquences de ces situations.

Selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, la DRESS, le nombre des médecins exerçant en zone rurale diminuera de 25 % d'ici à 2030.

Le Président de la République, qui a fait beaucoup de promesses, s'était engagé sur la création de pôles de santé de proximité et la mise en place d'un plan d'urgence pour l'installation des jeunes médecins. La proximité au niveau local est un engagement essentiel, particulièrement pour le Sénat, qui, en vertu de l'article 24 de la Constitution, représente les collectivités territoriales ; il entend d'ailleurs continuer à les représenter.

Troisièmement : l'accès à l'éducation.

Les distances pour rejoindre un établissement scolaire sont décourageantes, comme les conditions de travail des élèves. L'État est loin de consacrer les mêmes moyens par élève dans toutes les académies. Nous connaissons les chiffres, vous aussi, madame la ministre.

À la rentrée de 2011, l'académie de Créteil perdait 426 postes dans le second degré alors qu'elle gagnait 3 836 élèves. L'académie de Paris, elle, gagnait 20 postes pour 1 000 élèves supplémentaires. L'État consacrait ainsi 47 % de ressources en plus pour former un élève parisien qu'un élève issu de l'académie de Créteil. Il est vrai que fabriquer un énarque ou un normalien coûte plus cher. Il faut en effet suivre des études dans un lycée parisien, en privilégiant plutôt les V^e, VI^e ou VII^e arrondissements, plus proches de Sciences Po et donc de la réussite à l'ENA...

Les chances de réussite éducative, et donc les perspectives professionnelles, sont limitées par le lieu où l'on vit. Les jeunes âgés de quinze à dix-sept ans habitant en zone rurale fréquentent des établissements scolaires situés en moyenne à dix-huit kilomètres de chez eux. Or ceux qui atteignent la terminale ont trois fois moins de chances que les élèves vivant en milieu urbain de poursuivre leurs études en classe préparatoire.

Quatrièmement : l'accès à l'emploi.

Nous savons que les postes à forte valeur ajoutée se concentrent dans les métropoles, ce qui renforce ainsi les ressources de celles-ci au détriment du reste du pays.

Cinquièmement : l'accès aux transports, qui est un élément essentiel du quotidien.

L'éloignement des services publics locaux entraîne la multiplication des déplacements journaliers en voiture, coûteux pour la population comme pour l'environnement.

Durant la dernière décennie, la part des déplacements en voiture s'est ainsi accrue en dehors des aires urbaines, alors qu'elle reculait de 2,7 points dans les villes. Or, dans les communes rurales, la difficulté d'accès aux transports est un frein majeur à l'emploi. Les transports en commun bénéficient surtout à la région parisienne et aux grandes agglomérations.

Les régions assument maintenant une grande partie du budget des réseaux de TER. Pour beaucoup d'entre elles, c'est d'ailleurs leur première dépense. Mais avec la volonté de relier les grandes métropoles entre elles et à l'international par une desserte ferroviaire, les trains du quotidien, TER ou RER, qui permettent aux Français d'aller travailler, ont été délaissés. Au regard de la vétusté des infrastructures ferroviaires classiques et de la dégradation du service, ces décisions ne sont pas cohérentes.

Le service public minimal n'est plus garanti, nous le constatons !

Au-delà des phénomènes de mode, des discours bien-pensants sur le développement durable, qui, par certains côtés excessifs, font parfois penser à des sermons, c'est la société de demain qui est en jeu. En effet, du mode de déplacement, dépendent la vie sociale et individuelle, l'accès à l'école, à l'université, à l'hôpital et surtout à l'emploi.

Il est essentiel que les transports de demain soient accessibles à nos concitoyens les moins favorisés. Le TGV, c'est bien, tout le monde souhaite en être proche, les aéroports dans les régions aussi - je ne ferai aucune digression sur ce sujet, madame la ministre...- , mais attention à ne pas mettre en place un transport à trois vitesses sociales !

Il est plus facile d'avoir une vision environnementaliste des modes de déplacement quand on habite les arrondissements huppés de Paris, sans crainte des fins de mois, et en s'offrant un peu de musculation grâce au Vélib'. Moi, je pense à ceux qui s'entassent dans le RER autant qu'à ceux qui, dans nos départements ruraux, n'ont d'autre solution que de dépenser leur SMIC pour faire rouler leur automobile.

L'enjeu, c'est la survie de plusieurs départements ruraux, particulièrement enclavés, où la déprise démographique devient une spirale infernale, où l'idée même de privilégier des modes de transport alternatifs à la route et à l'aérien dans un cadre intégré et multimodal peut faire hurler, non de rire mais de rage.

Il faut connaître la situation de ces territoires. Je peux vous décrire celle du territoire que je connais le mieux : une unique liaison aérienne, six jours sur sept, mais pas au mois d'août, avec des retards constants. Certes, cette liaison bénéficie du soutien financier de l'État et d'une contribution de toutes les collectivités territoriales. Le tout pour financer un aller-retour à plus de 500 euros, soit dix fois plus que le prix d'un vol vers New York. C'est quand même assez original !

M. Jean-Claude Lenoir. Aller à New York pour 10 % de ce prix, je n'en suis pas sûr...

M. Jacques Mézard. Une seule route nationale le traverse et finit en cul-de-sac dans un département voisin, avec des passages limités à trente kilomètres à l'heure et parfois à cinquante kilomètres à l'heure.

Madame la ministre, comment voulez-vous développer un territoire dans ces conditions ? Comment voulez-vous y maintenir la population, attirer des créateurs d'entreprise, des étudiants, des médecins ?

L'objectif de faire en sorte qu'une autoroute passe à moins de quarante-cinq minutes de chaque préfecture a malheureusement été abandonné.

Vous me direz, si l'aérien et la route sont peu accessibles, prenez le train ! Je vais vous décrire non pas un train de sénateur, mais un train d'un autre âge.

Comme je l'ai déjà dit à cette tribune, depuis que les radicaux ont perdu le pouvoir, les choses vont de mal en pis ! (*Sourires.*) J'ai ici les horaires de train Aurillac-Paris en 1905, je vous les remettrai tout à l'heure. Vous verrez que pour rejoindre la capitale par le train de nuit, la situation ne s'est pas améliorée. Et pourtant cent sept ans ont passé ! C'était sous le gouvernement de M. Rouvier. J'espère que le gouvernement de M. Ayrault fera aussi bien.

J'ai même été contraint d'écrire au président de la SNCF pour lui signaler que, à l'automne, les trains patinent sur les feuilles mortes !

Mme Nathalie Goulet. Chez nous aussi !

M. Jean-Claude Lenoir. Et à beaucoup d'autres endroits !

M. Jacques Mézard. Ce n'était pas le cas il y a quelques années, parce qu'alors les voies étaient entretenues.

Mmes Marie-France Beauvils et Mireille Schurch. Il y avait plus de personnel à la SNCF !

M. Jacques Mézard. Il est vraiment indispensable de revenir à une approche prospective et planificatrice du schéma national des infrastructures de transports. Nous savons bien qu'il sera impossible d'engager toutes les dépenses envisagées. Il faudra donc absolument opérer des choix fondamentaux, même s'ils ne feront pas que des heureux.

Sixièmement : l'accès au très haut débit.

L'État a tout à gagner à lutter contre la fracture numérique. Les nouvelles technologies de l'information ont en effet le pouvoir de supprimer les distances. Pour améliorer le travail à distance, pour lequel la France est en retard, il faut développer le très haut débit.

La proposition de loi Leroy-Maurey, adoptée en février dernier au Sénat, a été rejetée par l'Assemblée nationale. Elle devait pourtant garantir un haut débit pour tous à 2 mégabits par seconde en 2013. Le texte proposé a été considéré comme caduc par la ministre déléguée chargée de l'économie numérique, Fleur Pellerin, en raison de l'impossibilité d'atteindre les objectifs qu'il fixe. Elle présentera sa feuille de route en février 2013. Cependant, le passage à la fibre optique est très urgent. C'est pourquoi il faut aller très vite. La région Auvergne est en pointe, et je m'en réjouis, mais il faut que la « fibre à la maison » devienne la réalité pour tout le monde au cours de la décennie à venir.

Madame la ministre, il faut vraiment revenir à une certaine planification. L'aménagement du territoire doit irriguer l'ensemble des politiques publiques. Seul l'État peut avoir à la fois une vision globale et stratégique ainsi que les moyens nécessaires pour mettre en œuvre l'égalité des territoires de manière concertée avec les collectivités locales.

Lors de l'acte III de la décentralisation, les rôles devront être clarifiés, afin d'éviter tout chevauchement de compétences.

L'aménagement du territoire doit favoriser à la fois l'accès au service public et le développement économique local, qui garantit l'autonomie des collectivités territoriales. La mise en place de la Banque publique d'investissement constitue ainsi pour nous une belle avancée.

Il faut également revoir la politique de zonage des territoires, qui n'a pas répondu aux attentes. À cet égard, le bilan des dix dernières années de la politique de la ville dressé par la Cour des comptes en juillet dernier est tout à fait éclairant. Il est accablant pour les zones urbaines sensibles comme pour les zones de revitalisation rurale, pour lesquelles l'échec est relativement important.

La distinction obsolète entre l'urbain et le rural doit disparaître de la politique d'aménagement du territoire, qui pourra ainsi être conçue de manière globale.

Les territoires ruraux doivent être revitalisés, alors que se développent l'exode urbain et les délocalisations. Je me souviens de la volonté de Mme Cresson, alors Premier ministre, de relocaliser certaines administrations et certains services dans les départements en déprise démographique. Elle a été critiquée et caricaturée. Pourtant, elle avait raison.

Les territoires urbains et ruraux sont interdépendants puisque les déplacements de l'un à l'autre s'accroissent.

L'égalité d'accès aux services publics est au cœur du bien-être d'une population oubliée par les pouvoirs publics. Il revient donc à l'État stratège de corriger des écarts injustes par une planification nationale.

D'ailleurs, le souvenir me vient d'une proposition de loi déposée par le député Jean-Marc Ayrault et examinée à l'Assemblée nationale le 29 mars 2011. Elle visait à instaurer un bouclier rural au service des territoires d'avenir. J'espère que le Premier ministre mettra en œuvre le contenu de ce texte fortement volontariste...

M. Jean-Claude Lenoir. N'y comptez pas trop !

M. Jacques Mézard. Il ne doit pas rester lettre morte. Les rapports ou les textes ne manquent pas. Ce qui manque, c'est la volonté politique !

Madame la ministre, ce gouvernement va-t-il enfin, contrairement aux précédents de toutes sensibilités depuis presque quarante ans, entendre l'exaspération qui monte de nos territoires délaissés, de ces îles de l'intérieur, de cette France qualifiée, souvent péjorativement, de « profonde », alors qu'elle a longtemps constitué le cœur de la nation par la ferveur de son attachement à l'essence même de notre République ?

En vertu de cette motivation, je vous demande, mes chers collègues, de voter cette proposition de résolution relative à l'égalité territoriale. (*Applaudissements sur les travées du RDSE, du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste. – Mme Nathalie Goulet applaudit également.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Mireille Schurch.

Mme Mireille Schurch. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, le débat qui s'ouvre avec l'examen de la proposition de résolution de nos collègues du groupe du RDSE visant à prendre un engagement fort pour l'égalité des territoires est très important. Il met clairement en exergue les conséquences dramatiques pour nos concitoyens des politiques menées au cours de ces dix dernières années.

En effet, loin d'œuvrer pour le respect des droits fondamentaux et pour l'égal accès de tous aux services publics, les précédents gouvernements n'ont eu de cesse de remettre en cause les acquis fondamentaux de notre République. Leur unique objectif a été de réduire l'action publique en laissant la place à l'initiative privée et en menant une politique de casse des mécanismes d'assurance collective, une politique du chacun pour soi, nous enferrant chaque jour un peu plus dans la grave crise économique, financière, sociale et même morale que connaît notre pays.

Au principe de solidarité nationale a été opposé celui de la concurrence entre les territoires et du repli identitaire. Dès lors, tous les territoires, en premier lieu les plus fragiles, ont fait la douloureuse expérience de l'abandon de l'État.

Cet abandon s'est traduit concrètement par l'aberrante mise en œuvre de la RGPP, avec sa règle mécanique et complètement aveugle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux,...

M. Jean-Claude Lenoir. Désormais, ce sera deux sur trois !

Mme Mireille Schurch. ... et par la perte d'ingénierie publique de proximité.

La mise en concurrence des territoires, l'assèchement des ressources des collectivités territoriales et les transferts de charges non compensés ont mis les collectivités dans des situations intenable.

Cette fracture territoriale a souvent pris le visage de pôles dits « de compétitivité » ou « d'excellence rurale », les ressources étant concentrées sur certains projets ou sur certains territoires, tous les autres étant mis au ban.

Nous partageons évidemment l'ensemble des constats dressés dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution et soutenons l'urgence pour le nouveau gouvernement d'agir en faveur de l'ensemble des territoires, qu'ils soient urbains ou ruraux. Aussi me permettrai-je d'indiquer les chemins qu'il nous semble indispensable de prendre pour redéfinir les bases d'un pacte républicain du XXI^e siècle dans le pays des Lumières, un pacte républicain fondé sur une relation de confiance renouvelée entre l'État et les territoires.

Les préconisations formulées dans la proposition de résolution nous agréent : plus d'écoles, plus d'hôpitaux, plus de gendarmeries, plus de tribunaux, des bureaux de poste sur tout le territoire et le très haut débit pour tous... Voilà, en ce mois de décembre, la liste nécessaire et utile que nous adressons au père Noël. Toutefois, je crains que certains engagements pris par le Gouvernement ne contrecarrent, ou du moins, ne freinent cet élan franc et massif.

Vous vous en doutez, je pense ici à l'adoption du traité budgétaire européen avec sa règle d'or, qui contraint l'ensemble des budgets publics, en imposant la poursuite de la rigueur. Je le rappelle, les promoteurs de cette proposition de résolution ont eux-mêmes voté ce texte. Pourtant, il est manifestement incompatible d'adopter l'instauration d'un carcan budgétaire et de vouloir le développement des services publics. La récente loi de finances en est une démonstration : il est demandé encore et toujours à nos concitoyens de consentir des efforts et le volume des emplois publics, à l'instar des dotations versées aux collectivités territoriales, est contraint.

À l'inverse, nous pensons que l'urgence est non pas à rembourser les banques, ni même à répartir le poids de l'austérité imposée par l'Union européenne, mais bien à sortir des logiques comptables de court terme qui nous mènent droit dans le mur. Nous ne pouvons assurer l'égalité des territoires sans remettre en cause l'idéologie du déclin prônée par les libéraux.

Rompre avec ces logiques suppose de remettre au cœur de l'action publique les réponses adaptées pour satisfaire les besoins de nos concitoyens. Pour ce faire, il faut oser remettre en cause la construction européenne telle qu'elle a été définie au cours de ces dernières années.

Il nous semble également urgent de rétablir la présence de l'État dans les territoires. Cela passe, à nos yeux, par une réforme courageuse de la décentralisation, qui ne doit pas être guidée par un désengagement de l'État de ses missions régaliennes, mais qui doit, au contraire, reconnaître l'action complémentaire de l'ensemble des collectivités publiques.

L'État doit fixer le cap et définir l'intérêt général pour tous, en garantissant la cohésion nationale et l'accès aux droits fondamentaux. Les élus locaux doivent, par ailleurs, avoir les moyens de mettre en œuvre les politiques pour lesquelles ils ont été élus, notamment en termes de services publics locaux. La proposition de loi qui vient d'être examinée cet après-midi en est l'illustration.

J'appelle votre attention, mes chers collègues, sur le risque important, pour la cohésion nationale, de l'hyper-régionalisation ou de l'hyper-métropolisation des territoires comme toile de fond de l'acte III de la décentralisation. (*M. Jacques Mézard*

opine.) Il s'agit non seulement d'un éloignement des lieux de pouvoir des citoyens, mais également du plus sûr moyen de créer de nouvelles disparités territoriales.

Par ailleurs, si nous sommes en accord avec la volonté de lutter contre la désertification des services publics nationaux dans les zones rurales, mais également dans les zones urbaines et, surtout, périurbaines, nous estimons qu'il faut alors tordre le coup au dogme de la concurrence libre et non faussée. L'expérience nous prouve qu'il s'agit là d'une impasse. Le secteur privé ne va s'implanter que dans les zones rentables, laissant des pans entiers du territoire sinistré. Il en est ainsi de l'aménagement numérique – nous avons débattu de la lutte contre la fracture numérique –, comme du réseau ferré, notamment du fret ferroviaire avec, d'un côté, l'abandon du wagon isolé et, de l'autre, les autoroutes ferroviaires.

La question est donc bien celle d'une maîtrise publique renforcée. L'abrogation de l'ensemble des lois de libéralisation et de privatisation doit être un objectif politique. De nouvelles nationalisations, fussent-elles temporaires, peuvent également être sérieusement envisagées.

Vous avez parlé d'avenir, monsieur Mézard. Plus globalement, tout le monde reprend le credo de la modernisation de l'État. Toutefois, moderniser l'État, ce n'est pas l'amputer de ses missions régaliennes, c'est sortir du dogmatisme qui conduit à penser que le privé est toujours plus performant que le public. Les partenariats public-privé s'avèrent souvent, par exemple, plus coûteux que les marchés publics classiques.

En outre, vous avez évoqué la nécessité de prévoir des dotations différenciées ainsi qu'un statut de l'hyper-ruralité. Bien que nous ne soyons pas opposés à une telle exigence,...

M. Alain Bertrand. Ah !

Mme Mireille Schurch. ... le véritable problème qui se pose aujourd'hui concerne, nous tenons à le rappeler, le gel des dotations versées aux collectivités, voire leur diminution programmée dans les prochaines années. De même, il importe de revoir les bases de la fiscalité locale.

Certes, il est nécessaire de mener une action spécifique sur certains territoires particuliers, enclavés ou défavorisés – ce n'est pas la sénatrice de l'Allier qui vous dira le contraire ! –, mais il est également urgent de revoir le volume des dotations de droit commun, ainsi que les critères d'attribution, afin qu'elles soient suffisantes pour tous. Veillons à ce que les dotations spécifiques ne viennent pas en déduction des dotations octroyées au plus grand nombre.

M. Alain Bertrand. Vous avez raison !

Mme Mireille Schurch. Nous partageons l'exigence de mise en œuvre d'une péréquation territoriale pour incarner le principe de solidarité, pour permettre l'égalité de tous devant les services publics et pour assurer la cohésion sociale sur l'ensemble du territoire. Toutefois, cette péréquation ne doit pas s'apparenter à la gestion de la pénurie et s'opérer uniquement de façon horizontale en reposant sur une fiscalité encore obsolète et injuste. Elle doit absolument être assise sur une fiscalité nationale.

Pour porter cette exigence de l'égalité des territoires qui s'appuie sur l'égalité des citoyens dans leurs droits, il faut s'attaquer à la répartition des richesses entre revenu du capital et revenu du travail. Le véritable levier pour les finances publiques est non pas la compression des dépenses, mais la création de nouvelles recettes. Pour ce faire, il convient de créer un pôle public financier afin de mettre – enfin ! – les banques au service de l'économie réelle et des territoires ; c'est

ce que nous demandons depuis fort longtemps. Tel est le rôle que devrait avoir la Banque publique d'investissement, qui doit soutenir nos PME et nos TPE.

Reconnaître l'égalité des territoires, c'est reconnaître le rôle central des communes adossées à leur EPCI comme échelon premier de proximité, un échelon de référence pour l'ensemble de nos concitoyens. J'espère que cela se vérifiera dans l'acte III de la décentralisation.

Nous souhaitons réaffirmer la primauté du politique sur la finance, la primauté des peuples sur les marchés. Telles sont les raisons pour lesquelles nous voterons la proposition de résolution, qui réengage un débat juste et nécessaire. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Nathalie Goulet.

Mme Nathalie Goulet. Madame la présidente, madame le ministre, mes chers collègues, la proposition de résolution que présentent nos collègues du groupe du RDSE sera sans doute soutenue par l'ensemble des sénateurs. C'est une vraie bonne idée, car elle répond à un besoin.

Le Gouvernement a voulu marquer son intérêt à l'égard de l'égalité des territoires en retenant cet intitulé pour baptiser votre ministère, madame le ministre. Certes, c'est une bonne chose en termes d'image, mais cela ne suffit pas en termes d'actes ; je ne reviendrai pas sur la brillante démonstration faite par notre collègue Jacques Mézard.

On dit que « sans technique, un don n'est rien qu'une sale manie », mais sans argent, la politique des territoires n'est qu'un vœu pieu !

Madame le ministre, vous avez installé le 10 septembre dernier une commission chargée de réfléchir à la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires. Le Sénat a auditionné la semaine dernière son président, après qu'il vous a remis un rapport d'étape rédigé par les douze hauts fonctionnaires qui la composent.

La mission que vous lui avez confiée consiste à dresser un inventaire, à suggérer une orientation des politiques d'intervention territoriale, à préciser les contours de cet éventuel commissariat et à faire des recommandations.

Je dois vous dire ma très profonde et très ancienne hostilité aux états généraux, aux Grenelle de tout poil, aux forums qui ne font plaisir qu'à ceux qui s'écoutent parler sur les estrades, aux formulaires et questionnaires multiples et variés auxquels les maires répondent depuis des années. D'ailleurs, en accord avec deux des trois députés, le département de l'Orne n'a pas organisé d'états généraux, redoutant de ne pas avoir de réponses à apporter aux questions posées.

Nous connaissons ici l'ensemble des problématiques auxquels sont confrontés les territoires ; chacun d'entre nous a expérimenté des solutions et nul n'a besoin ici des conclusions de telle et telle commission. D'ailleurs, les principaux intéressés ne sont jamais entendus ou, s'ils le sont, ils ne le sont pas pour longtemps.

Les inégalités sur notre territoire sont croissantes et concernent autant les secteurs régaliens que les secteurs économiques ou encore l'école. Cela étant, nous avons récupéré dans l'Orne six postes dans l'éducation nationale, dont un à Champsecret ; comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, le maintien de cette classe aura justifié à lui seul mon engagement aux côtés du candidat François Hollande.

Les inégalités existantes concernent aussi la sécurité, les services publics, ainsi que, bien sûr, la santé. Le plan proposé par Marisol Touraine contre les déserts médicaux est intéressant. La carotte, c'est bien, mais je fais partie de ceux qui pensent qu'il faut aussi manier le bâton en mettant en place des mesures coercitives pour faire venir les médecins dans les zones rurales.

Les inégalités touchent également l'aménagement numérique du territoire. Sur ce sujet, je rappelle l'excellent travail de notre collègue Hervé Maurey.

Les transports sont évidemment aussi visés. Notre collègue Jacques Mézard a dit que, dans sa région, les trains patinent sur les feuilles mortes. Il en est de même en Basse-Normandie, notamment sur la ligne Paris-Granville, une ligne historique. À cet égard, je vous invite, mes chers collègues, à consulter le blog des usagers, qui est édifiant.

Madame le ministre, qu'est devenue l'ambition de réduire le millefeuille des compétences? Le brillant mode de scrutin binominal ne réduira pas le nombre de conseillers généraux, dont nous savons tous ici qu'ils n'ont qu'une utilité réduite en raison des intercommunalités. L'Orne, avec 293 000 habitants, compte 40 cantons. Il n'en restera que 20 si le texte est adopté, mais toujours avec 40 conseillers généraux.

En France, 674 cantons ont moins de 2 500 habitants. Nous attendons d'abord de la lucidité et du courage! Supprimez les élus inutiles et rebasculiez les indemnités économisées pour alimenter votre politique des territoires!

Quid du travail réalisé par notre ancien collègue membre du RDSE Gérard Delfau sur la péréquation?

Mme Françoise Laborde. Tout à fait!

Mme Nathalie Goulet. Interrogeons-nous sur l'efficacité de nos politiques de péréquation. En effet, pour favoriser l'égalité territoriale, il vaut mieux équilibrer les ressources et les financements. Pour ce faire, le Gouvernement a souhaité renforcer la péréquation dite verticale entre les niveaux de collectivités. On observe notamment que la part relative de la péréquation verticale dans la dotation globale de fonctionnement est relativement forte au niveau communal, moyenne au niveau départemental et très limitée au niveau régional.

Il faut aussi considérer la péréquation horizontale. À cet égard, si le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, créé par la loi de finances pour 2012, est un bon dispositif, les conditions de dépenses sont tout à fait limitées, comme le montre le rapport spécial du Sénat sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du projet de loi de finances pour 2013 – un rapport qui n'a pas été présenté en séance publique, compte tenu du fait que nous n'avons pas pu examiner la seconde partie du projet de loi de finances.

En réalité, nous nous retrouvons dans la situation stupide, bien connue des spécialistes du droit social, de l'« effet Matthieu » : à celui qui a, tu donneras et il aura tout en abondance ; à celui qui n'a pas, tu enlèveras même ce qu'il a. C'est la double, voire la triple peine pour les départements ruraux.

Madame le ministre, au-delà de ses aspects juridiques, à quoi souhaitez-vous adosser la future loi de programmation?

Avec une réforme territoriale avortée, une « simplification » des schémas intercommunaux menée à la hache, une départementalisation des syndicats primaires, de prochaines

élections cantonales concoctées par la commission Jospin dont le mode de scrutin ne semble pas forcément très simple, je ne vois pas comment vous allez pouvoir mener une politique d'égalité des territoires dans un tel fatras administratif.

Nous devons donc éclaircir les règles de financement et les règles de compétences. La meilleure preuve en a été donnée par l'article 16 du projet de loi de financement de la sécurité sociale à propos du financement des départements.

Sur tous ces sujets, les moyens manquent et on ne voit pas comment vous pourrez faire mieux que vos prédécesseurs. Et quand ils ne manquent pas, les moyens se concentrent dans les mêmes lieux, accentuant les inégalités – ce constat vaut pour le milieu rural comme pour les banlieues et les milieux urbains ou périurbains défavorisés.

Pensez-vous demander au Premier ministre de réunir un comité interministériel d'aménagement du territoire? Le dernier comité, qui s'est tenu le 11 mai 2010 – c'est ancien –, a lancé la deuxième phase des pôles de compétitivité et pris de nombreuses mesures relatives à la petite enfance, aux aînés et au tourisme rural.

Allez-vous poursuivre la politique des pôles d'excellence rurale? Pensez-vous revoir la politique de zonage? Avez-vous été associée à la rédaction du projet de loi de décentralisation que prépare votre collègue Marylise Lebranchu? Nous attendons vos réponses à toutes ces questions, car, si elles ne sont pas résolues, il n'y a pas de programmation ni de politique d'égalité des territoires possibles : on construirait sur du sable!

Madame le ministre, vous n'aurez pas trop de cinq ans pour mettre bon ordre dans la maison et appliquer une véritable politique des territoires ; c'est pourquoi il faut commencer immédiatement! (*Mmes Esther Benbassa et Françoise Laborde applaudissent.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Bertrand.

M. Alain Bertrand. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, un débat sur la politique d'égalité des territoires, j'en ai rêvé! À dire vrai, j'aurais même voulu que nous examinions tout de suite une proposition de loi. Lorsque j'ai suggéré cette idée à Jacques Mézard, il m'a répondu que ce n'était pas ainsi que les choses se passaient et qu'il fallait plutôt envisager une proposition de résolution. Il faut dire que je suis nouveau sénateur, même si j'ai été élu deux fois en moins d'un an. (*Sourires.*) Toujours est-il que, moi qui me passionne pour la ruralité et l'aménagement du territoire, cet après-midi, je suis content.

J'espère que notre initiative débouchera sur la grande loi que Mme la ministre a annoncée à plusieurs reprises. Certes, cette loi sera complexe, mais elle est nécessaire à la République, à la justice, à l'aménagement et à l'égalité des territoires.

Nous avons besoin d'une loi qui fasse battre d'un même cœur toute la France et qui la rende plus heureuse! D'une loi aussi qui fasse contribuer chaque partie du territoire à la lutte pour l'emploi, pour la croissance et pour le développement économique, social, culturel et sportif; bref, d'une loi qui permette aux territoires de vivre mieux et d'avoir davantage le sourire.

Je suis tout à fait d'accord avec les intervenants précédents, en particulier avec Jacques Mézard qui a rappelé le sens des principes républicains. Reste, madame la ministre, qu'il y aura plusieurs écueils à éviter.

Le premier, c'est pour en finir avec la sacro-sainte loi du nombre. Aujourd'hui, quand l'élu d'une commune près de Mende demande la construction ou la modernisation d'une route, on lui répond : combien de voitures passent par chez vous ? 3 000 ? Vous n'avez pas droit à votre route ; on la fera là où passent 50 000 voitures !

De même, on demande pour le train : combien de voyageurs sur le Mende-Paris ? Dérisoire ! Il y a cinquante endroits où les voyageurs sont plus nombreux ; donc, vous n'avez droit à rien.

Pour les élus ruraux, mes chers collègues, c'est Diên Biên Phu tous les jours ! Quand ce n'est pas au directeur de la Banque de France qu'on a affaire, c'est au directeur d'un autre organisme ou à un autre homme souriant en costume.

Pendant la discussion de la proposition de loi précédente, M. Miquel, président du conseil général du Lot, a rappelé que son département comptait 175 000 habitants. J'avoue que je l'ai envié, parce que le mien n'en compte que la moitié. Voilà pourquoi il faut changer la culture qui fait tout dépendre de la loi du nombre. Ce n'est pas parce qu'on habite une petite ville, un village qu'on n'a droit à rien !

Le deuxième écueil à éviter, c'est la tendance à considérer que tout est rural, alors que la ruralité et l'hyper-ruralité – je suis honoré que Mme Schurch ait repris ce terme – ont des définitions précises. Avec les moyens modernes, la ruralité ne commence pas à dix kilomètres d'une ville de 100 000, 150 000 ou 200 000 habitants. Vous avez devant vous, madame la ministre, un important travail de définition.

Comme l'argent est rare et cher, il faut définir précisément les zones à forts handicaps, dans la ruralité et l'hyper-ruralité mais aussi dans les zones urbaines, où il y a beaucoup de souffrances. Ces zones se définissent par le fait que tout fout le camp pour s'entasser ailleurs, dans les grandes villes, les grandes agglomérations et les capitales régionales. Elles doivent être précisément redéfinies, de telle manière que l'argent puisse être concentré et que l'action soit efficace.

Se pose également le problème de la décentralisation. Madame la ministre, il faudra que votre loi d'égalité des territoires ou la loi sur la décentralisation rende obligatoires certaines implantations dans les quartiers urbains difficiles et dans les zones rurales. Sinon, on n'en sortira jamais !

Déjà qu'on n'a déjà pas droit à une patinoire, à un zénith, au tram, au métro ou à l'avion, on pourrait peut-être imaginer que la Lozère, qui est le département le plus rural de France, accueille une école d'ingénieurs agricoles. Il y a bien 3 000 chercheurs en agriculture à Montpellier... Dans les zones urbaines défavorisées, c'est un IUFM ou une antenne universitaire digne de ce nom qu'on pourrait implanter.

Tous ces droits devront figurer dans la troisième loi de décentralisation, ou plutôt son acte III *bis* comme je l'appelle, qui doit être un acte de nouvelle intelligence, de *new intelligence* comme on dit en anglais : il est nécessaire de réorganiser les territoires autour des notions d'avenir, de citoyen et de solidarité.

Madame la ministre, j'espère que vous allez parvenir à concevoir cette nouvelle loi. Je répète qu'il faudra revoir les zonages. Quant aux moyens financiers, on peut les trouver ! Il

faut aussi rendre obligatoire le soutien aux initiatives en milieu rural ou en milieu urbain difficile, parce que ces initiatives ne sont pas organisées comme ailleurs et ne s'inscrivent pas dans une filière. La moindre initiative doit être aidée !

Il faut aussi obliger l'État, les régions, les départements et les communautés de communes à financer ensemble des programmes d'investissement en zone rurale ou hyper-rurale. Aujourd'hui, à cause d'une espèce de cacophonie dans les programmes, un porteur de projet n'arrive jamais à être soutenu par tout le monde. Les différents acteurs doivent savoir se rassembler !

Préparer la future loi d'égalité des territoires est une mission noble, extrêmement importante pour renforcer la République. Celui qui la présentera portera une partie de l'honneur de la République pour longtemps.

La ruralité et les zones urbaines difficiles – qu'il ne faut pas opposer, comme l'a dit Jacques Mézard –, il ne suffit pas d'en parler seulement en période électorale, comme le font beaucoup de nos collègues élus, dont je n'ai jamais fait partie.

Madame la ministre, si vous prenez à bras-le-corps, hors période électorale, la question de l'égalité des territoires, nous vous aiderons ; ce sera un excellent progrès pour la République et pour l'avenir du pays ! (*Applaudissements sur les travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe écologiste et du groupe socialiste.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Élisabeth Lamure.

Mme Élisabeth Lamure. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, l'examen de cette proposition de résolution nous offre l'occasion de rappeler que la ruralité est un atout pour la France.

Le groupe UMP n'a eu de cesse, pendant des années, de se battre avec détermination pour la ruralité ; nous croyons en son avenir, tout simplement parce qu'elle fait partie intégrante de notre pays. Seulement, nous défendons une ruralité qui réponde aux attentes nouvelles de nos concitoyens et qui tienne compte des évolutions importantes de la société française.

Tout d'abord, les Français sont de plus en plus nombreux à quitter les villes pour rejoindre les territoires ruraux. Dans les communes rurales, que tous nous connaissons bien, habitent non seulement des personnes liées au monde agricole, mais aussi de plus en plus des employés et des ouvriers, ce qui pose des problèmes de transport, d'accès aux services publics, d'accès aux soins et de scolarisation.

Puisqu'il est évident que la ruralité ne pourra pas offrir le même type de services que les grandes métropoles, ne commettons pas l'erreur consistant à calquer l'avenir de la première sur celui que peuvent proposer les secondes.

La deuxième transformation sociale majeure qui est à l'œuvre est le vieillissement de la population, qui réclame de l'accompagnement, de la présence et une réflexion différente sur l'accès aux soins.

Une troisième transformation majeure, bien connue de nous tous, est la transformation technologique. Pour être reliés à l'activité économique, les territoires ruraux doivent pouvoir compter sur le développement des nouvelles technologies et sur l'accès au haut débit.

La transformation institutionnelle est le quatrième élément essentiel. Nous sommes passés d'un État centralisé et planificateur à un État décentralisé qui accompagne les collectivités territoriales: l'État n'agit plus seul, mais en partenariat avec celles-ci.

Vos prédécesseurs ont cherché à doter les territoires ruraux d'armes nouvelles pour faire face aux évolutions sociales que je viens de résumer.

Notre priorité doit être le développement de l'accès aux soins pour tous nos concitoyens: l'accès aux soins doit être égal pour tous dans l'ensemble des territoires ruraux.

L'une des mesures importantes prises par le gouvernement précédent en ce sens a été la mise en place des maisons de santé pluridisciplinaires. Ces maisons sont essentielles et j'espère, madame la ministre, que vous aurez à cœur de faciliter leur développement.

Dans le même esprit, la précédente majorité a voté la création de près de 400 bourses pour les étudiants en médecine qui s'engageraient à exercer ponctuellement dans des zones où l'offre médicale fait défaut, afin de favoriser les stages en milieu rural.

Ces dispositifs doivent permettre de développer l'accès aux soins sur tout le territoire.

L'opposition d'alors avait vivement critiqué la télé-médecine. Or si la télé-médecine n'est pas un substitut à la médecine de proximité et qu'elle ne remplace pas le développement des maisons de santé rurales ou de l'accès aux soins pour les patients, elle est leur complément. Elle permet de transmettre un certain nombre d'informations plus près de nos concitoyens qui souffrent de maladies. Il ne faut pas opposer la télé-médecine à la médecine de proximité, mais plutôt considérer que la médecine de proximité sera d'autant plus efficace que nous aurons fait du développement de la télé-médecine une priorité.

La seconde priorité doit être la connexion des territoires et l'accès à l'internet à haut ou à très haut débit sur l'ensemble du territoire national. Je vous rappelle que, sur la base du grand emprunt, 2 milliards d'euros ont déjà été mis à disposition des opérateurs et des collectivités territoriales pour lancer ce processus à la fin du premier semestre de 2011. Je souhaite vivement que le nouveau gouvernement poursuive dans cette voie.

Les transports sont le troisième axe essentiel. Nous avons besoin d'améliorer l'offre de transports publics dans les territoires ruraux pour maintenir les lignes d'équilibre.

S'agissant enfin de l'accès à des services publics de qualité, nous avons besoin de faire évoluer l'offre de services publics. Ne faisons pas croire que nous pourrions maintenir dans toutes les communes rurales des bureaux de poste ou des services publics avec la présence physique d'employés rémunérés par la collectivité. Nous devons imaginer les services publics de demain, plutôt que de vouloir systématiquement maintenir les services publics d'hier, à un coût excessif pour la collectivité.

Pas un contribuable ne peut comprendre qu'il doive payer pour maintenir plusieurs agents dans un service où ne passeront qu'une ou deux personnes dans la journée. Les statistiques montrent clairement que, compte tenu de son rapport coût-efficacité, le maintien de certains services publics sous leur forme ancienne est déraisonnable au regard du bon emploi des deniers publics.

Si le but de cette proposition de résolution est d'en rester à des propositions déraisonnables du point de vue des finances publiques et du budget de l'État, nous ne vous suivrons pas.

Nous devons inventer un nouvel accès aux services publics, qui garantisse le même service à un coût plus abordable pour l'ensemble de la collectivité. Il faut donc multiplier les lieux d'accueil uniques qui rassemblent l'offre de services publics afin que nos concitoyens puissent trouver au même endroit une diversité de services qui réponde à leurs attentes.

Enfin, je souhaiterais aborder la question du développement des activités économiques et de l'emploi. Il ne sert à rien, en effet, de vouloir maintenir l'offre de services publics, de renforcer le développement numérique des territoires et d'améliorer l'offre de transports s'il n'y a ni activités économiques ni emplois à proximité des collectivités rurales.

Je rappelle que, dans beaucoup de communes rurales, un tiers des habitants sont des ouvriers ou des employés. Ce qu'ils souhaitent avant tout, c'est trouver un emploi le plus près possible de chez eux et non à cinquante kilomètres. Il est donc nécessaire de soutenir fortement la présence de l'artisanat et du commerce dans les communes rurales, activités essentielles à la vie quotidienne de nos concitoyens.

L'État doit soutenir également les projets structurants dans les territoires ruraux. C'est notamment l'objectif des pôles d'excellence rurale, les PER, qui ont été créés, pour les territoires ruraux, à l'occasion du comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 14 octobre 2005. Nous sommes convaincus de l'efficacité des PER pour la dynamisation des espaces ruraux et de leur effet de levier comme accélérateurs de projets. Nous souhaitons vivement que le Gouvernement poursuive et amplifie cette action.

Notre groupe souhaite défendre une vision moderne et renouvelée, qui repose sur le développement de l'activité économique, le maintien des services publics, un meilleur accès aux soins et l'accès à internet à haut débit pour tous.

Le Gouvernement a fait le choix de placer l'aménagement du territoire sous le signe de l'égalité, comme en fait foi le nouvel intitulé du ministère chargé de cette politique.

Madame la ministre, à plusieurs reprises, en commission, vous nous avez fait part de grandes ambitions en la matière. Ainsi, pour vous, l'égalité des territoires ne devait pas se concentrer sur quelques quartiers réservés ou territoires protégés, mais donner à tous les habitants les moyens semblables de choisir leur mode de vie. Vous avez souhaité reposer la question des relations entre les centres-villes, les banlieues et les territoires ruraux, ainsi qu'entre les grandes aires métropolitaines et le reste du territoire. Le premier défi à relever consistait, selon vous, à « réparer » les territoires meurtris.

Le groupe UMP ne peut être que d'accord avec ces objectifs ambitieux énoncés de manière générale. Il reste maintenant à vérifier comment ceux-ci seront transcrits dans l'action du Gouvernement.

Pour l'instant, le Gouvernement se donne encore le temps de la réflexion. Une commission a été installée au début du mois de septembre, afin de définir les contours d'un futur commissariat général à l'égalité des territoires. La commission a déjà produit un rapport d'étape, mais ne rendra vraisemblablement son rapport définitif qu'au début de l'année 2013.

Nous estimons qu'il vaudrait mieux, plutôt que de créer une structure nouvelle, réformer la DATAR, en lui donnant plus de compétences et de moyens.

Parallèlement, vous avez lancé une mission de réflexion sur l'égalité des territoires en France aujourd'hui. Cette mission, à laquelle participent trente-deux experts, doit tenter de cerner ce que signifie une politique publique d'égalité des territoires à l'âge de la transition écologique et énergétique, et s'interroger sur la politique d'aménagement à mettre en œuvre à travers la notion de « justice territoriale ».

Madame la ministre, mes chers collègues, les communes rurales sont l'avenir de la France, mais c'est uniquement en accompagnant leur modernisation qu'elles resteront un atout pour notre pays. Dans un contexte où la persistance de la crise économique soumet nombre de territoires à rude épreuve, le groupe UMP espère que le Gouvernement s'inscrira dans la continuité des politiques conduites par vos prédécesseurs, qui ont fait la preuve de leur pertinence et de leur efficacité. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Mme Nathalie Goulet. Oh non !

Mme la présidente. La parole est à Mme Esther Benbassa.

Mme Esther Benbassa. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, nous ne pouvons que souscrire au constat qui sert de base à cette proposition de résolution : la politique d'aménagement ou de « non-aménagement » du territoire conduite par les exécutifs précédents a eu des effets dommageables pour notre République. Nous l'observons chaque jour dans nos circonscriptions. Les inégalités en matière d'accès au logement, à la santé, à l'emploi n'ont fait que s'y aggraver, et de manière dramatique.

En dépit des efforts réalisés par un grand nombre d'acteurs et des résultats obtenus par le programme national de rénovation urbaine, les handicaps dont souffrent les quartiers ne se sont pas atténués. Dans les quartiers, la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté, c'est-à-dire 964 euros mensuels, est passée de 30,5 % à 36,1 % entre 2006 et 2010, mais de 11,9 % à 12,6 %, dans la même période, en dehors de ces quartiers. La pauvreté touche particulièrement les jeunes. En 2009-2010, près d'un jeune de moins de dix-huit ans sur deux, dans ces quartiers, vivait en dessous du seuil de pauvreté et 40,7 % des jeunes y étaient au chômage.

Ces chiffres reflètent une réalité connue des quartiers comme des zones rurales, une réalité qui engendre le désespoir face à la crise et un sentiment, toujours plus prégnant, de relégation et d'abandon par la puissance publique.

J'en ai la certitude, madame la ministre, et je sais qu'elle est partagée par nombre de mes collègues, les inégalités entre nos territoires et entre nos concitoyens sont la conséquence d'un manque criant à notre devoir de solidarité. Elles menacent gravement notre cohésion nationale. La nouvelle majorité l'a compris et a fait de cette bataille contre ce qu'il est convenu d'appeler la « fracture territoriale » une priorité.

Le premier signe fort a été la création d'un ministère de l'égalité des territoires et du logement. Dès le début de la nouvelle mandature, une politique de restauration de l'égalité des territoires a été lancée. Son objectif est très clair et a été rappelé par M. François Lamy, ministre délégué chargé de la ville, dans ce même hémicycle : elle doit aboutir, sans délai, à l'amélioration très concrète de la vie des huit millions de nos concitoyens qui habitent les quartiers et à la réduction des inégalités dans tous les domaines.

Vous êtes vous-même venue au mois de juillet dernier, madame la ministre, présenter les grandes lignes de votre action devant nous, sénatrices et sénateurs, représentants des territoires. Vous avez rappelé alors que notre mission à

tous, la vôtre comme la nôtre, est « de placer l'ensemble des politiques du territoire sous le sceau ambitieux mais nécessaire de l'égalité. » Vous avez déclaré avec raison qu'« en matière de territoire, l'égalité ne veut jamais dire l'uniformité ou l'unicité, mais c'est reconnaître la diversité des contextes locaux en donnant comme seule perspective aux politiques publiques l'ambition de justice. »

Il est de fait urgent d'être ambitieux pour relever les trois défis que vous vous êtes lancés et qui sont aussi les nôtres : la réparation des territoires meurtris, la restauration de la solidarité entre les territoires et la cohésion nationale, le rétablissement de l'égalité dans l'accès aux services publics.

Il me semble, à la lecture de l'exposé des motifs, que c'est dans cette même ligne que s'inscrit la proposition de résolution de M. Mézard. Le groupe écologiste votera donc en faveur de ce texte.

Assurer l'égalité des territoires, c'est d'abord garantir à leurs habitants un meilleur accès à l'emploi, au logement, aux services publics, à un environnement moins pollué, à la santé. C'est aussi améliorer les relations entre les centres des villes, les banlieues et les territoires ruraux, en assurant un maillage interactif avec des cercles aux contours transparents, liés entre eux par des liens de solidarité, dont la péréquation. Cela revient à substituer à la fracture territoriale une cohésion fluide qui supprime les barrages existant actuellement.

Tout cela, comme vous le savez, madame la ministre, dépend d'une décentralisation qui ne serait pas décrétée par Paris, mais se ferait sur mesure, selon les configurations locales, les besoins des populations et l'exigence de cohésion qu'elles expriment. La réforme nécessaire à ce changement vient d'être engagée, dans un esprit de concertation et de prise en compte des spécificités des territoires, avec la collaboration de tous les acteurs concernés : habitants, responsables associatifs, enseignants, professionnels, élus locaux et parlementaires.

Nous espérons que les effets de cette politique volontariste et responsable seront bientôt visibles. Nous comptons sur vous, madame la ministre, et sur votre collègue M. François Lamy, pour mener à bien cette tâche, malgré son immensité. Il y a urgence, comme vous le savez, et nous n'avons pas le droit à l'erreur en ce domaine. L'extrême droite risque en effet de surfer sur les attentes déçues des populations, comme elle sait le faire, et les échéances électorales ne sont pas loin. (*Mme Odette Herviaux et M. Jacques Mézard applaudissent.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Michel Teston.

M. Michel Teston. Madame la présidente, madame la ministre, chères et chers collègues, nous sommes appelés à débattre de la proposition de résolution de M. Mézard et des membres du groupe du RDSE relative au développement par l'État d'une politique d'égalité des territoires. Nos collègues font le constat que les « dernières décennies » ont été marquées par l'absence de véritable politique d'aménagement du territoire et de péréquation, avec pour conséquences l'aggravation des inégalités territoriales et la mise à mal du principe d'égalité des chances. Toutefois, ils prennent acte de la création d'un ministère de l'égalité des territoires et du logement, qu'ils considèrent comme une reconnaissance de la fracture territoriale par le chef de l'État.

Les auteurs de la proposition de résolution visent à agir dans trois domaines principaux : la restauration des services publics sur le territoire – gendarmerie, police, justice, école et poste notamment –, l'égalité des chances en termes de santé,

d'emploi, d'enseignement, de transports et de très haut débit, ainsi que le « droit à l'avenir » avec, notamment, la mise en place de dotations différenciées, la révision des zonages et des aides à l'investissement.

Leur texte rejoint ainsi la proposition de loi complète et détaillée visant à instaurer un nouveau pacte territorial que le groupe socialiste du Sénat avait déposée, avec Jean-Jacques Lozach et Renée Nicoux comme premiers signataires, et qui a fait l'objet d'un renvoi en commission par la majorité sénatoriale de l'époque, le 30 juin 2011.

En effet, ce texte partait du constat qu'un aménagement harmonieux et solidaire du territoire est nécessaire pour maintenir et améliorer l'attractivité des secteurs géographiques les plus fragiles, les zones rurales et les zones urbaines sensibles, en confortant leur développement économique, social et culturel. Ce texte proposait notamment la mise en œuvre d'une organisation de l'offre de services publics respectant les principes d'équité territoriale et de proximité.

Le groupe socialiste partage donc le constat du groupe du RDSE et approuve le contenu de la proposition de résolution. Il tient cependant à souligner que le gouvernement Ayrault a déjà pris de nombreuses initiatives en faveur de l'égalité des territoires.

On peut citer la mise en place d'une commission pour la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires, l'annonce par Marisol Touraine d'un plan de lutte contre les déserts médicaux, la mise en œuvre, après le séminaire gouvernemental de février prochain, d'un nouveau plan très haut débit, avec pour objectif la couverture intégrale du territoire à l'horizon de 2022, ou encore la création de la Banque publique d'investissement au service des territoires, l'acte III de la décentralisation, la refondation de l'école républicaine... Il ne s'agit donc là que d'une étape.

Dans le cadre de ce débat, Odette Herviaux, s'agissant en particulier de la présence des services publics, et moi-même, sous l'angle de l'accessibilité et du désenclavement, allons formuler un certain nombre de propositions en matière d'égalité des territoires.

L'existence d'infrastructures de transport de qualité – routes, autoroutes, voies ferrées, aéroports – a longtemps été considérée comme le seul moyen efficace de désenclavement des territoires. Le développement des technologies numériques a changé la donne en faisant apparaître que même les territoires bien desservis par les infrastructures de transport risquaient de connaître le déclin s'ils ne bénéficiaient pas aussi d'une bonne couverture numérique.

Je dirai d'abord quelques mots sur la mobilité.

Dans une perspective d'égal accès de tous aux services essentiels, les transports sont un outil fondamental de solidarité entre les territoires. La liberté, constitutionnellement reconnue, d'aller et de venir ne peut être exercée pleinement que sur un territoire suffisamment doté en infrastructures de transport.

Ce constat nous conduit à proposer les priorités suivantes : la desserte ferroviaire par des lignes à grande vitesse, lorsque cela se justifie, ou des lignes classiques aménagées pour des vitesses élevées ; la régénération des lignes d'équilibre du territoire, ainsi que des petites lignes utilisées par les TER ; la poursuite du développement des transports collectifs en site propre ; la reconnaissance de la nécessité d'aménagements

routiers importants pour les territoires non desservis par le rail ou pour lesquels la desserte ferroviaire ne peut être réellement améliorée.

Il convient de profiter de la remise à plat du schéma national des infrastructures de transport, décidée par le Gouvernement, pour refaire un point précis sur les territoires les plus enclavés. Le futur commissariat général à l'égalité des territoires pourra s'appuyer notamment, madame la ministre, sur l'excellente étude menée en 2003 par la DATAR, qui avait identifié plusieurs aires géographiques, parmi lesquelles – pardonnez-moi de le citer – le sud de l'Ardèche, se trouvant à l'écart des grands réseaux de communication. C'est le cas également du Cantal, monsieur Mézard.

L'objectif du ministre chargé des transports étant de hiérarchiser les investissements publics, notamment au regard de critères d'aménagement du territoire, je suggère que les territoires qui apparaîtront les plus enclavés au terme de l'actualisation de l'étude de 2003 soient classés parmi les premières priorités du futur schéma national. Il serait ainsi répondu aux élus et aux habitants de tous les territoires concernés, mais aussi à l'impératif d'égalité républicaine.

J'en viens maintenant au désenclavement numérique.

Le programme national très haut débit mis en place par le gouvernement Fillon manque de volontarisme et fait la part trop belle aux opérateurs. Il leur permet notamment, en annonçant un investissement, de bloquer les initiatives des collectivités. En effet, il ne prévoit aucune sanction si les opérateurs ne respectent pas leurs engagements. En outre, ce programme cantonne les interventions des collectivités aux zones très peu denses. Enfin, le Fonds d'aménagement numérique des territoires, le FANT, créé par la « loi Pintat » n'a jamais été alimenté. Cela explique que le Gouvernement ait, à juste titre, décidé de revoir ce programme.

Pour moi, l'idée majeure est que l'État doit reprendre la main. Cela suppose à mon sens un certain nombre d'orientations. Un constat de carence doit être prévu afin de permettre aux collectivités territoriales d'agir si les opérateurs ne tiennent pas leurs engagements de desserte en très haut débit.

En matière de financement, des subventions et des prêts doivent être prévus. Il reste d'ailleurs des crédits du grand emprunt sur le Fonds national pour la société numérique. Cependant, il sera malgré tout nécessaire d'alimenter le Fonds d'aménagement numérique des territoires dès 2013. Il ne sera toutefois peut-être pas nécessaire de créer une nouvelle taxe. En effet, un recours a été introduit devant la Cour de justice de l'Union européenne contre la taxe dite « Copé » portant sur les opérateurs de télécommunications pour financer l'audiovisuel. Si cette taxe, qui représente une recette annuelle de 250 millions d'euros, était annulée, elle pourrait servir à alimenter le FANT.

Dans les zones peu denses, il faut étudier la possibilité de mettre en place un dispositif de coopération entre les opérateurs et les collectivités si l'on veut déployer des réseaux à un rythme assez soutenu. Ces secteurs relèvent à mon sens plutôt de la logique d'aménagement du territoire que de celle de la concurrence. Je ne pense donc pas qu'il soit impossible de faire participer financièrement les opérateurs sur ces territoires.

L'État doit également s'assurer du respect des engagements pris par les opérateurs de très haut débit mobile, la 4G, et ce d'autant plus que la priorité a été donnée en la matière aux territoires les moins bien desservis.

Telles sont les suggestions en matière d'accessibilité et de désenclavement des territoires qui me semblent devoir être retenues dans le cadre d'une politique d'égalité des territoires.

Le groupe socialiste votera en faveur de la proposition de résolution déposée par le groupe du RDSE. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, du groupe CRC et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean-Claude Lenoir.

M. Jean-Claude Lenoir. Ministre de l'égalité des territoires, voilà un titre qui sonnait de façon prometteuse lorsque vous avez été nommée, madame Duflo.

Qu'est-ce que l'égalité des territoires? C'est d'abord une nouvelle chance offerte aux territoires ruraux. À cet égard, je tiens à féliciter M. Mézard de son initiative et surtout de la qualité de son intervention. Je dois dire que je partage totalement son analyse et son diagnostic.

À mon tour, permettez-moi, mes chers collègues, de vous livrer le fruit des réflexions qui sont menées dans les territoires que nous gérons – les pays, les intercommunalités, ... – en me tenant à l'écart des généralités et des lieux communs.

Rappelons avant tout que les territoires ruraux sont dynamiques. Il faut dire qu'ils sont animés par des personnes très volontaristes, très engagées, connaissant bien leurs pays, et qui n'ont pas hésité à accompagner les restructurations indispensables. Elles ont aussi su trouver des solutions alternatives lorsque le besoin s'en est fait sentir.

Voyez ce qui a été fait par les intercommunalités dans le secteur scolaire – je pense aux pôles scolaires –, par les départements avec les collèges, par les régions avec les lycées. Regardez aussi ce que nous sommes parvenus à faire pour la gendarmerie. Contrairement à tout ce qui a pu être dit, la présence de la gendarmerie est aujourd'hui beaucoup plus forte grâce aux moyens qui ont été mobilisés par les collectivités.

Ce constat vaut également pour la justice. À titre d'exemple, je citerai un territoire que je connais particulièrement bien. Lorsque j'en étais le député, il a subi deux décisions.

La première fut la suppression du tribunal de commerce de L'Aigle. Cette décision prise par le gouvernement de M. Jospin avait laissé insensible les personnes autour de ce pôle. Rien ne s'était donc passé et les propositions que nous avions faites n'avaient pas abouti.

La deuxième décision fut le transfert du tribunal d'instance de ma ville à Alençon. Nous avons alors aussitôt proposé des solutions, qui ont été acceptées. C'est ainsi que Mortagne-au-Perche accueille aujourd'hui de nombreux services du ministère de la justice. Des permanences sont assurées chaque semaine par les tutelles, par le service pénitentiaire d'insertion et de probation, par le conciliateur de justice. La mairie assure le secrétariat et l'accueil téléphonique. L'accès au droit est ainsi rendu possible grâce aux moyens matériels que nous avons mobilisés.

Rien ne doit donc être considéré comme fatal. Nous devons au contraire accompagner les restructurations, en sortant, le cas échéant, les deniers de notre poche, même s'ils sont de plus en plus rares.

Aujourd'hui, nous effectuons un certain nombre de tâches, qui sont d'ailleurs partiellement décrites dans le texte que nous est soumis par M. Mézard.

Ainsi, nous devons payer pour que le très haut débit arrive dans nos territoires, alors que tel n'est pas le cas des grandes villes.

Cela est vrai également concernant la présence médicale. À cet égard, Mme la ministre en charge de ces questions a annoncé tout à l'heure un certain nombre d'initiatives que nous avons déjà prises. Nous avons en effet fait le choix, après une large concertation avec le monde médical et l'ensemble des élus concernés, d'instaurer des pôles de santé. Certains sont actuellement en construction, d'autres fonctionnent déjà. Ces pôles permettront d'accueillir ceux qui sont encore adeptes de la médecine libérale et qui sont attirés par une forme de travail à laquelle ils souscrivent. Cela leur évitera d'être affectés dans des territoires où on leur imposerait de s'installer, mais qu'ils quitteraient trop rapidement.

De même, les services à la personne sont très développés dans les territoires ruraux, grâce notamment au bénévolat. On ne mesure pas à quel point les territoires vivent grâce à ces services, qui permettent à des personnes de rester chez elles, de bénéficier de l'apport de repas, de services de transport à la demande, voire d'être hospitalisées à domicile.

J'ajouterai à la liste qui a été dressée par M. Mézard trois points.

Je commencerai par évoquer l'accès à la culture. Je pense que le fossé qui a longtemps séparé le monde urbain du monde rural est aujourd'hui comblé grâce à une politique culturelle extrêmement dynamique. D'ailleurs, je me dis souvent que nous n'avons rien à envier à des territoires beaucoup plus peuplés et disposant de moyens plus importants.

J'évoquerai également un sujet dont je vous ai déjà parlé, madame la ministre, lors de votre audition par la commission des affaires économiques, à savoir le logement des jeunes, notamment des apprentis. Je vous ai entretenu d'un dossier en particulier, que je suis de près, et au sujet duquel, je l'espère, des décisions favorables seront prises prochainement.

Je parlerai enfin des transports dans le monde rural.

Nous finançons plusieurs fois les transports. Nous payons les infrastructures routières des grandes villes, nos routes et le péage des autoroutes que nous empruntons.

Or, à l'intérieur des territoires, nombre de personnes sont obligées de dépenser une grande partie de leur salaire pour se rendre à leur travail. Aussi suggérons-nous d'instaurer un chèque-carburant, qui serait payé pour moitié par l'employeur et exonéré de charges. Cela permettrait de diviser par deux le coût du carburant pour le salarié.

Pour conclure, je remarque que deux solutions s'offrent à nous.

La première, préconisée par M. Mézard, c'est le retour des radicaux au pouvoir.

M. Jacques Mézard. Excellente solution!

M. Jean-Claude Lenoir. Mais peut-être pouvons-nous prendre des dispositions en attendant ce Grand Soir? (*Sourires.*)

La seconde, c'est la contractualisation, madame la ministre, qui sera peut-être un fil conducteur du texte que vous nous soumettrez dans quelques mois. La contractualisation doit à tout prix permettre à l'Europe, qui doit être présente dans le débat, à l'État et aux collectivités locales, notamment aux

intercommunalités, de mettre au point une stratégie ambitieuse de conquête du territoire qui nous permette de hiérarchiser les besoins et d'éviter les doublons.

Pour tout cela, nous avons besoin d'argent. Aujourd'hui, habiter en zone rurale coûte plus cher que vivre en zone urbaine, contrairement à tout ce qui peut être dit. Nous avons moins de moyens et l'accès aux services et aux équipements coûte plus cher.

La véritable ambition autour de laquelle nous pouvons nous rassembler est de créer les conditions permettant d'instaurer l'égalité des chances sur le territoire. Ne disons pas que rien n'a été fait depuis des années. Je pense que, au contraire, il y a eu une volonté partagée. Madame la ministre, nous participerons à ce grand débat le moment venu. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP.)*

Mme la présidente. La parole est à Mme Odette Herviaux.

Mme Odette Herviaux. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, conformément aux engagements pris pendant la campagne présidentielle, un ministère de l'égalité des territoires a été créé. Cette création a tout d'abord consacré un constat : des fractures demeurent, certaines s'accroissent. Elle a ensuite traduit la volonté de promouvoir l'égalité des droits pour tous les citoyens. Pour ma part, je préfère l'expression « égalité des droits » à celle d'« égalité des chances ».

La présente proposition de résolution s'inscrit clairement dans cette perspective, et c'est une très bonne chose.

Les approches managériales et comptables des politiques passées, qui ont progressivement pris le pas sur les conceptions contractuelles de l'action publique – et dont la transformation de la DATAR en délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires a symbolisé les dérives de 2005 à 2009 –, ont conduit à une véritable remise en cause des politiques de coopération et de péréquation, garantes d'une certaine idée de l'égalité républicaine.

Pour autant, ce souci de l'égalité ne saurait signifier l'uniformisation des territoires, comme beaucoup d'entre vous, mes chers collègues l'ont fait remarquer. Nous partons pourtant d'un constat simple et souvent désolant : depuis plusieurs années, des espaces entiers sont abandonnés par la puissance publique, qu'il s'agisse des zones les moins densément peuplées ou de zones périurbaines. Il nous faut donc penser à préserver leurs spécificités, tout en garantissant à leurs habitants les mêmes chances d'accès aux services, qu'ils soient publics ou privés.

La commission Wahl, dont nous avons auditionné le président la semaine dernière, a reconnu, outre le maintien des disparités historiques, l'accroissement des inégalités infrarégionales. Peut-être le phénomène de métropolisation a-t-il parfois accentué ces déséquilibres et contribué à la dévitalisation de zones rurales plus fragiles ?

Une illustration concrète de ces réalités, dont nous ne pouvons nous satisfaire, peut être tirée de la très récente étude de l'INSEE sur les bassins de vie. Dans ma région, la Bretagne, où le maillage des petites communes et des villes moyennes apparaît pourtant particulièrement équilibré, nous notons tout de même que le plus petit bassin de vie s'étend sur dix-huit kilomètres carrés en zone littorale, quand le plus grand, en zone rurale dans le centre de la Bretagne, se déploie sur plus de huit cents kilomètres carrés.

Ce diagnostic objectif me conduit à revenir sur l'un des points importants de la proposition de loi pour un nouveau pacte territorial, que nous avons défendue au Sénat l'année dernière, comme cela a été rappelé il y a un instant par Michel Teston. Nous proposons d'instituer un temps d'accès maximal aux principaux services, afin que l'ensemble de nos concitoyens, qu'ils vivent en zone urbaine, sensible ou non, en zone de montagne ou sur une île, puissent accéder de manière égale aux services auxquels ils ont légitimement droit.

L'enjeu de la continuité territoriale et, plus particulièrement, la situation des territoires insulaires ne sauraient être ignorés. En l'espèce, une application stricte et uniforme des règlements et des normes risque de conduire à fragiliser davantage ces zones déjà très vulnérables. La question à se poser est la suivante : voulons-nous encore avoir, dans vingt ou trente ans, voire plus, des habitants sur les territoires insulaires ?

De même, s'il convient de reconnaître les spécificités des territoires ultramarins, rappelons, s'il en était encore besoin, que la promesse d'égalité républicaine s'adresse aussi à eux. Je souhaiterais donc qu'ils soient pris en compte dans la réflexion conduite par la commission pour la création d'un commissariat général à l'égalité des territoires. Je suis persuadée que nos collègues de la délégation à l'outre-mer y participeraient bien volontiers.

Mais parler d'égalité des territoires, c'est surtout défendre l'égalité des droits pour tous les citoyens. Comme l'exprime très bien le rapport d'étape de la commission Wahl, « le besoin de "sens" ou de vision commune passe par la conviction de chacun et de chaque territoire [...] qu'il a la même qualité d'accès aux services dont il a besoin ».

L'enjeu des services publics, des services privés ou des services au public comme l'on dit en général mérite d'être considéré avec la plus grande attention. Pour beaucoup de territoires, désertés par la puissance publique, il s'agit même d'une véritable sauvegarde, voire d'une restauration, en particulier dans les domaines de la justice, de la sécurité et de l'éducation, les trois priorités du Gouvernement, que le projet de loi de finances pour 2013 a rendues opératoires.

Le droit à la santé devra aussi être rétabli. Les propositions de Mme la ministre des affaires sociales et de la santé pour lutter contre les déserts médicaux apporteront, je l'espère, des solutions efficaces, attendues tant par les citoyens que par les professionnels de santé.

Madame la ministre, l'État doit également assumer une fonction redistributrice, en veillant au maintien des capacités locales d'animation et d'expertise, nécessaires pour mener à bien des projets d'aménagement ou de développement, et en mettant en œuvre les mécanismes de péréquation permettant aux collectivités territoriales d'assumer leurs missions. Là encore, le projet de loi de finances pour 2013 comporte plusieurs engagements forts. Je regrette, pour ma part, l'absence de débat budgétaire au Sénat, alors que la chambre des territoires aurait dû être en première ligne sur ces questions.

Le renforcement des capacités administratives et d'ingénierie des collectivités et de l'État, tout comme leur nécessaire synergie doivent constituer une priorité stratégique. Les élus locaux, vous le savez, mes chers collègues, se retrouvent dans une situation très inconfortable, pris en étau entre la rigueur budgétaire – la disparition des services de l'État – et les besoins de leurs concitoyens. Dans cette perspective, la proposition de la commission Wahl de garantir l'égalité d'accès à

une ingénierie territoriale de qualité et de veiller à sa diffusion selon des modalités différenciées en fonction des réalités locales me semble opportune.

En tant que membre de la commission du développement durable, je veux insister aussi sur l'indispensable cohérence entre la révision de la politique de la ville, les traductions législatives de la conférence environnementale et l'acte III de la décentralisation.

S'agissant de ce dernier texte, tant attendu par les élus locaux, le Sénat devra relayer plusieurs exigences, en particulier celles de l'expérimentation et de l'évaluation, permettant de concilier la prise en compte de la diversité territoriale et l'efficacité de l'action publique. Il nous appartiendra aussi de promouvoir le principe de subsidiarité et de chef de file, car, comme le rappelle le rapport Wahl, « plus qu'un partage des responsabilités définitif, c'est une co-construction de responsabilités partagées qui paraît devoir être privilégiée ».

La présente proposition de résolution a le mérite d'évoquer beaucoup de ces questions, et c'est donc avec enthousiasme que nous la voterons. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe écologiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme la ministre.

Mme Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement. Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, c'est pour moi un grand plaisir que de m'exprimer devant vous sur un élément structurant de la responsabilité de l'État, celui de l'égalité des territoires. Pour la première fois dans l'histoire de notre République, un gouvernement a fait de la lutte contre la fracture territoriale une de ses priorités, en créant un ministère chargé de promouvoir l'égalité des territoires. C'est à moi que revient aujourd'hui l'honneur d'incarner cette belle ambition politique, mais aussi, et surtout, la lourde tâche de rendre cette mission concrète.

Vous avez été plusieurs, je pense notamment à Mme Benbassa, à citer certaines de mes interventions en séance publique ou en commission. Ce ne sont pas des paroles en l'air, croyez-le bien ! Cette volonté va se traduire dans les faits.

La proposition de résolution que vous avez déposée, monsieur Mézard, me donne donc l'occasion de répondre à des questions importantes, de vous proposer une méthode et un calendrier d'action, et de vous présenter ma feuille de route pour les mois à venir.

Comme vous le soulignez, les fractures territoriales s'aggravent dans notre pays. Certes, si l'on compare les inégalités de région à région, le phénomène peut passer un peu inaperçu. Il se joue à des échelles plus fines, celle des bassins de vie et parfois, en zone urbaine, celle des quartiers. Mais cette aggravation est là, bien présente. Au quotidien, dans vos terres d'élection, mesdames, messieurs les sénateurs, vous y êtes, je le sais, confrontés. Plusieurs d'entre vous ont d'ailleurs cité des exemples très concrets.

Je sais qu'il y a urgence à y répondre. Mais les choses ne se feront pas d'un claquement de doigts depuis Paris. Dix ans de mise en concurrence des territoires au mépris de la solidarité entre citoyens ne s'effaceront pas, comme par miracle, à l'occasion d'un changement de majorité parlementaire. Dix ans d'absence de vision politique sérieuse d'aménagement du territoire, de tous les territoires, laissent de profonds stigmates.

Pour répondre dans la durée, il faut comprendre ; pour guérir, il faut établir un diagnostic précis et infaillible ; pour agir efficacement, nous ne pouvons nous affranchir d'un travail d'analyse des dynamiques à l'œuvre dans le pays.

Bâtir un travail solide et durable, voilà la méthode que nous avons choisie, madame Goulet. Nous avons consacré les quelques mois qui viennent de s'écouler non seulement à l'analyse, mais également à la concertation avec les parlementaires et les élus locaux, afin de jeter les bases d'une véritable politique d'égalité des territoires.

J'ai voulu prendre à bras-le-corps la question de l'égalité des territoires, à peine le seuil de ce nouveau ministère franchi. D'emblée, je me suis aussi attachée au traitement des problèmes, plus immédiatement identifiables du secteur du logement, dont le Président de la République et le Premier ministre m'ont également confié la charge et dont je m'occupe avec attention, notamment en ce qui concerne les jeunes, monsieur Lenoir.

M. Jean-Claude Lenoir. Merci !

Mme Cécile Duflot, ministre. Dès la fin du printemps dernier, j'ai commandé à une équipe d'universitaires, coordonnée par Éloi Laurent, un travail en profondeur sur les nouvelles fractures territoriales. Ce premier travail de réflexion, qui a d'ores et déjà pris corps, fait en ce moment l'objet de consultations auprès d'élus pour rapprocher les analyses des universitaires de l'expertise et de l'expérience des acteurs de terrain. Cette méthode particulière permettra de faire en sorte que chaque contribution d'universitaire fasse l'objet d'un contrepoint, sous la forme de regard d'élus. Le rapport, qui me sera remis en février 2013, fera toute la lumière sur les évolutions inquiétantes que vous mentionnez dans votre proposition de résolution, monsieur Mézard, et pourra nourrir notre réflexion commune.

J'ai parallèlement souhaité réfléchir aux modalités d'intervention de l'État sur le territoire, y compris dans les outre-mer, madame Herviaux, en appui aux projets qui y naissent et s'y développent chaque jour. C'est tout le sens de la mission que j'ai confiée à la commission présidée par Thierry Wahl pour la préfiguration d'un commissariat général à l'égalité des territoires. C'est tout le sens de la réflexion que je souhaite mener sur la mission d'appui aux collectivités, au sein de mon ministère.

Ainsi, je pourrais dire à Mme Lamure qu'il s'agit bien là de réformer, de fait, la DATAR, dans l'esprit d'une réorientation de la politique en direction d'une vraie égalité des territoires et dans le sens de la modernisation de l'État, voulue par le Premier ministre.

Pendant que se tiennent ces travaux de réflexion, qui sont en train de parvenir à leur terme, vous aurez observé, mesdames, messieurs les sénateurs, que les actions les plus urgentes ont été lancées par le Gouvernement. La concertation « Refondons l'école de la République », menée par Vincent Peillon, a identifié les inégalités territoriales dans la réussite scolaire. Les assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, menées par ma collègue Geneviève Fioraso, ont identifié les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur. Marisol Touraine prend à bras-le-corps le sujet de la lutte contre les déserts médicaux. Manuel Valls a lancé une politique de zones de sécurité prioritaire, en zone gendarmerie comme en zone police. Dominique Bertinotti réfléchit, quant à elle, aux moyens de développer les services à la petite enfance sur tout le territoire.

Dans le même temps, le Gouvernement renouvelle ou acquiert de nouveaux outils pour mieux répondre aux territoires. La Banque publique d'investissement, dont vous avez voté la création il y a deux jours, permettra de mieux répondre aux PME de chacune des régions et de soutenir des filières nouvelles, comme celles qui permettront la transition écologique et énergétique. La nouvelle politique de pôles de compétitivité, que je conduis avec le ministre du redressement productif, conduit à réaffirmer le rôle des écosystèmes innovants pour le développement économique, en veillant à leur effet d'entraînement sur tout le territoire. Les emplois d'avenir ont été ciblés, vous le savez. J'avais personnellement veillé, en harmonie avec Michel Sapin, à ce que ces dispositifs soient prioritairement orientés vers les territoires les plus meurtris : les zones rurales oubliées et les quartiers sensibles

La nouvelle politique, que vous appelez de vos vœux, monsieur Mézard, est donc d'ores et déjà à l'œuvre.

Pour s'incarner de manière plus visible encore dans la durée, elle continuera à s'articuler autour de trois objectifs que vous avez relevés.

Le premier est de développer les capacités propres de chacun des territoires, de donner à chaque terroir, à chaque quartier, les moyens de se développer en s'appuyant sur ses forces, en misant sur son développement humain, sur l'éducation, sur la santé, sur l'innovation, sur le numérique. C'est un chantier indispensable. Les nouveaux usages permis par le numérique sont, bien sûr, une chance inestimable pour tous les territoires. Contrairement à bien des révolutions technologiques passées, qui articulaient le développement économique autour d'un centre et d'une périphérie, les services numériques mettent les femmes, les hommes et les territoires en réseau, s'appuient sur l'énergie créatrice de tous, où qu'ils se trouvent, et rendent possible le développement de tous les territoires. Le socle de la répartition des compétences, au sein de l'appareil public, sur le déploiement des dernières générations du réseau numérique figurera dans le projet de loi de décentralisation et sera complété à l'occasion du séminaire gouvernemental sur le sujet, qui aura lieu en février 2013.

Le deuxième objectif politique du Gouvernement est celui de la réparation des territoires meurtris, des zones hyper-rurales, des quartiers de la politique de la ville, des bassins d'emploi frappés par la désindustrialisation. Je souhaite mener avec vous un travail sur les outils de développement économique existants et sur leur réorientation, sans tabou ni exclusive.

Le troisième objectif politique du Gouvernement est celui, crucial, de l'accès aux services.

Cela pose naturellement la question de l'organisation des mobilités locales et de l'accessibilité aux réseaux de transport. Frédéric Cuvillier mène actuellement une évaluation du schéma national des infrastructures de transport, dont je ne peux pas préjuger du résultat aujourd'hui ; il y va de la cohérence de l'action gouvernementale.

Mais le sujet va bien au-delà. Comme vous le constatez au quotidien sur les territoires que vous représentez, mesdames, messieurs les sénateurs, la présence des services publics a souvent été pensée en silo, ministère par ministère. Le résultat en est connu : aucune stratégie territoriale d'ensemble n'a jamais pris corps et le reflux des services publics a laissé place aux difficultés d'accès aux services publics et, plus largement, aux services au public.

Le Gouvernement entend rompre avec cette forme d'aveuglement. Bien sûr, il faut poursuivre la modernisation nécessaire du service rendu à l'usager et l'adaptation de l'organisation de l'appareil administratif. Mais l'ambition de ce gouvernement est de mieux articuler la présence des services publics autour d'une stratégie pensée de manière globale et cohérente. C'est tout le sens de la mission que m'a confiée le Premier ministre à l'occasion du séminaire gouvernemental sur la modernisation de l'action publique.

Je souhaite que l'on réfléchisse à nouveau à ce que signifie « accéder aux services ». Plusieurs d'entre vous ont soulevé cette question. Je veux que les habitants et les collectivités locales soient associés à la définition du bouquet adapté de services rendus aux usagers sur leur territoire.

J'ai bien entendu M. Mézard indiquer qu'il ne revendiquait pas l'implantation d'un CHU dans la Margeride. Ce débat est réel. Il nous faut savoir quel bouquet de services nous voulons. Pour quels publics ? Selon quelles modalités ? Avec quelle accessibilité ? Quel temps d'attente avant l'accès au service, par exemple le service médical ?

Je m'engage devant vous à favoriser les dispositifs de mutualisation pour rendre possible un maillage en services au public de l'ensemble du territoire.

Je dis bien « services au public », madame Herviaux. Certes, je n'oublie évidemment pas la question du service public. Mais, dans les territoires concernés, avoir accès à un distributeur de billets de banque, à un bureau de tabac ou à un bar, qui participent du maintien du lien social dans les zones hyper-rurales, est parfois aussi important qu'avoir accès au service postal ou à la sécurité sociale. L'ensemble de ces questions doivent être prises en compte.

Pour mettre en œuvre de telles priorités, le principal enjeu est, me semble-t-il, celui de la cohérence de toutes les politiques publiques au service de l'aménagement du territoire. Je crois nécessaire de mettre en facteur commun les dispositifs de contractualisation, de l'accord de partenariat avec la Commission européenne aux contrats à passer avec les territoires. Les outils prévus par la Commission européenne pour concentrer les fonds sur les territoires à enjeux, comme les contrats de territoire, que j'imagine autour de stratégies de services rendus au public, participent naturellement à cette réponse aux besoins des territoires meurtris.

Monsieur Bertrand, « celui » qui viendra défendre le projet de loi sur l'égalité des territoires, ce sera peut-être « celle » ! (*Sourires.*) En effet, si les circonstances s'y prêtent, c'est moi qui reviendrai défendre à cette tribune une loi pour l'égalité des territoires – j'ai cru comprendre que vous l'appeliez de vos vœux dans la présente proposition de résolution – permettant de remplir les objectifs que nous partageons. Je soumettrai naturellement l'élaboration de ce texte à une large phase de concertation, à laquelle vous serez pleinement associés.

Pour mener à bien ce projet ambitieux, j'aurai à l'évidence besoin de vous, de votre expérience de terrain, de votre connaissance des territoires, de votre lien quotidien avec les citoyens. Vous avez été parmi les premiers à dénoncer les fractures qui déchiraient notre pays. Je compte sur vous pour être également parmi les premiers à contribuer à les résorber.

Pour l'ensemble de ces raisons, je ne verrais que des avantages à ce que votre proposition de résolution trouve une issue favorable sur l'immense majorité des travées de la Haute Assemblée. (*Applaudissements.*)

Mme la présidente. Personne ne demande plus la parole ?...

Nous allons procéder au vote sur la proposition de résolution.

Proposition de résolution

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 1^{er} de la Constitution,
- ④ Vu l'article 24 de la Constitution qui attribue au Sénat la représentation des collectivités territoriales de la République,
- ⑤ Vu l'article 1^{er} de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789,
- ⑥ Vu le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946,
- ⑦ Vu le chapitre VIII *bis* du Règlement du Sénat,
- ⑧ Attire l'attention sur la nécessité de lutter contre l'aggravation de la « fracture territoriale » et l'accroissement des inégalités entre les territoires de la République,
- ⑨ Souligne le besoin d'instaurer et de développer une politique volontaire d'égalité des territoires,
- ⑩ Plaide pour l'adoption prochaine d'une loi de programmation relative à la politique d'égalité des territoires.

Mme la présidente. Mes chers collègues, je rappelle que la conférence des présidents a décidé que les interventions des orateurs valaient explication de vote.

Je mets aux voix la proposition de résolution.

M. Jean-Claude Lenoir. Le groupe UMP vote pour !

(La proposition de résolution est adoptée.)

Mme la présidente. Je constate que la proposition de résolution a été adoptée à l'unanimité des présents. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

10

DÉCISIONS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Mme la présidente. M. le président du Sénat a reçu de M. le président du Conseil constitutionnel par lettres en date du jeudi 13 décembre 2012, le texte de deux décisions du Conseil constitutionnel qui concerne la conformité à la Constitution, d'une part, de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 et, d'autre part, de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Acte est donné de cette communication.

11

ORDRE DU JOUR

Mme la présidente. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au vendredi 14 décembre 2012 à neuf heures trente, à quatorze heures trente et le soir :

- Projet de loi de finances rectificative pour 2012, adopté par l'Assemblée nationale (n° 204, 2012-2013) ;

Rapport de M. François Marc, fait au nom de la commission des finances (n° 213, 2012-2013).

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée à vingt heures cinq.)

Le Directeur du Compte rendu intégral

FRANÇOISE WIART

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE	
03	Compte rendu 1 an	191,20
33	Questions 1 an	142,00
	DÉBATS DU SÉNAT	
05	Compte rendu 1 an	171,40
35	Questions 1 an	102,10
85	Table compte rendu 1 an	35,60
95	Table questions 1 an	23,40

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 17 novembre 2011 publié au *Journal officiel* du 19 novembre 2011

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-15-72-75**

Prix du numéro : 3,50 €