

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 22 février 2017

(59^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE MME JACQUELINE GOURAULT

Secrétaires :
MM. Serge Larcher, Philippe Nachbar.

1. **Procès-verbal** (p. 1722)
2. **Candidatures à un organisme extraparlamentaire** (p. 1722)
3. **Rappel au règlement** (p. 1722)
 M. Jean Louis Masson ; Mme la présidente.
4. **Lutte contre l'exposition aux perturbateurs endocriniens. –**
 Adoption d'une proposition de résolution (p. 1722)
 Discussion générale :
 Mme Marie-Christine Blandin, auteur de la proposition de
 résolution
 M. Gilbert Barbier
 M. Gérard Roche
 Mme Esther Benbassa
 Mme Patricia Schillinger
 M. Alain Vasselle
 Mme Annie David
 M. Jean Bizet
 Mme Nicole Duranton
 Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État auprès de la
 ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer,
 chargée des relations internationales sur le climat, chargée
 de la biodiversité

Clôture de la discussion générale.

PRÉSIDENTE DE M. JEAN-PIERRE CAFFET

Texte de la proposition de résolution p. 1734)

Adoption, par scrutin public n° 103, de la proposition de
 résolution.

Suspension et reprise de la séance p. 1735)

5. **Nomination de membres d'un organisme
 extraparlamentaire** (p. 1735)
6. **Droit à l'eau potable et à l'assainissement. –** Discussion
 d'une proposition de loi dans le texte de la commission
 (p. 1735)

Discussion générale :

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État auprès de la ministre de
 l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des
 relations internationales sur le climat, chargé des trans-
 ports, de la mer et de la pêche

M. Ronan Dantec, rapporteur de la commission de l'amé-
 nagement du territoire et du développement durable

M. Jean-François Longeot

M. Philippe Madrelle

M. Rémy Pointereau

M. Bernard Vera

M. Jean-Claude Requier

M. Jean Desessard

M. Roland Courteau

M. Jacques Genest

M. Michel Raison

Clôture de la discussion générale.

Article 1^{er} (p. 1746)

Amendement n° 1 rectifié de M. Rémy Pointereau. –
 Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Amendement n° 2 rectifié de M. Rémy Pointereau. –
 Devenu sans objet.

Article 2 (p. 1748)

Amendement n° 3 rectifié de M. Rémy Pointereau. –
 Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Amendement n° 4 rectifié de M. Rémy Pointereau. –
 Devenu sans objet.

Amendement n° 5 rectifié de M. Rémy Pointereau. –
 Devenu sans objet.

Amendement n° 14 rectifié de M. André Reichardt. –
 Devenu sans objet.

Amendement n° 6 rectifié de M. Rémy Pointereau. –
 Devenu sans objet.

Amendement n° 13 rectifié de M. André Reichardt. –
Devenu sans objet.

Article 3 (p. 1753)

Amendement n° 7 rectifié de M. Rémy Pointereau. –
Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 4 (p. 1756)

Amendement n° 8 rectifié de M. Rémy Pointereau. –
Adoption de l'amendement supprimant l'article.

Article 5 (*suppression maintenue*) (p. 1758)

Article 6 (p. 1758)

Amendement n° 9 rectifié de M. Rémy Pointereau

Renvoi de la suite de la discussion.

Suspension et reprise de la séance (p. 1760)

7. Saisine du Conseil constitutionnel (p. 1760)

8. Quel rôle les professions paramédicales peuvent-elles jouer dans la lutte contre les déserts médicaux ? – Débat organisé à la demande du groupe de l'UDI-UC (p. 1760)

M. Olivier Cigolotti, au nom du groupe de l'UDI-UC

M. Jean Desessard

Mme Catherine Génisson

M. Alain Milon

Mme Laurence Cohen

M. Alain Bertrand

M. Hervé Maurey

Mme Delphine Bataille

Mme Patricia Morhet-Richaud

M. Pierre Médevielle

M. Daniel Chasseing

Mme Élisabeth Doineau

Mme Catherine Deroche

M. Michel Vaspert

M. Jean-Baptiste Lemoyne

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion

9. Dépôt de rapports (p. 1777)

Suspension et reprise de la séance (p. 1778)

10. Sincérité et fiabilité des comptes des collectivités territoriales. – Discussion d'une proposition de loi (p. 1778)

Discussion générale :

M. Vincent Delahaye, auteur de la proposition de loi

Mme Catherine Di Folco, rapporteur de la commission des lois

M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget et des comptes publics

M. Alain Richard

M. Thierry Foucaud

M. Pierre-Yves Collombat

M. Michel Canevet

M. Jean Desessard

M. François Bonhomme

Mme Nicole Duranton

M. Jean-François Husson

M. Christian Eckert, secrétaire d'État

Clôture de la discussion générale.

Demande de renvoi à la commission (p. 1791)

Motion n° 1 de la commission. – Mme Catherine Di Folco, rapporteur. – Adoption de la motion renvoyant le texte à la commission et renvoi de la suite de la discussion.

11. Ordre du jour (p. 1792)

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENCE DE MME JACQUELINE GOURAULT

vice-présidente

Secrétaires :
M. Serge Larcher,
M. Philippe Nachbar.

Mme la présidente. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quatorze heures trente.)

1

PROCÈS-VERBAL

Mme la présidente. 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

CANDIDATURES À UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

Mme la présidente. Je rappelle que M. le Premier ministre a demandé au Sénat de bien vouloir procéder à la désignation d'un sénateur appelé à siéger au sein du conseil de surveillance et de deux sénateurs appelés à siéger au sein du comité stratégique de la société du canal Seine-Nord Europe.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a proposé la candidature de M. Jérôme Bignon, pour le conseil de surveillance, et celles de M. Jacques Legendre et Mme Nelly Tocqueville, pour le comité stratégique.

Ces candidatures ont été publiées et seront ratifiées, conformément à l'article 9 du règlement, s'il n'y a pas d'opposition à l'expiration du délai d'une heure.

3

RAPPEL AU RÈGLEMENT

Mme la présidente. La parole est à M. Jean Louis Masson, pour un rappel au règlement.

M. Jean Louis Masson. Madame la présidente, je veux intervenir sur un problème d'actualité, lié à une loi que nous avons adoptée récemment.

Voilà environ six mois, nous avons voté une réforme du mode d'élection du Président de la République, le principal parti de la droite parlementaire et le principal parti de la gauche parlementaire agissant en connivence en la matière. Ostensiblement, le but était d'étouffer les candidatures concurrentes, en modifiant non seulement le parrainage des maires, mais aussi le principe démocratique fondamental de l'égalité de traitement des candidats.

Nous avons découvert hier la première des conséquences scandaleuses de cette réforme, puisque la principale chaîne de télévision française vient de sélectionner un certain nombre de futurs candidats, laissant les autres de côté.

Or, dans un régime qui prétend être véritablement démocratique, tous les candidats à une élection, surtout lorsqu'il existe une sélection par le biais des parrainages des maires, doivent être traités sur un pied d'égalité.

Je proteste contre ce dévoiement de la démocratie. Certes, je suis très minoritaire dans cette assemblée, et je sais que la loi est faite par ceux qui détiennent le pouvoir. Or, en la matière, les partis dominants, de droite comme de gauche, arrivent toujours à s'entendre. Malgré tout, je tiens à le dire solennellement, il s'agit d'un véritable scandale pour la démocratie.

Mme la présidente. Acte vous est donné de votre rappel au règlement, mon cher collègue.

4

LUTTE CONTRE L'EXPOSITION AUX PERTURBATEURS ENDOCRINIENS

Adoption d'une proposition de résolution

Mme la présidente. L'ordre du jour appelle l'examen, à la demande du groupe écologiste, de la proposition de résolution visant à renforcer la lutte contre l'exposition aux perturbateurs endocriniens présentée, en application de l'article 34-1 de la Constitution, par Mme Aline Archimbaud et les membres du groupe écologiste (proposition n° 236).

Dans la discussion générale, la parole est à Mme Marie-Christine Blandin, auteur de la proposition de résolution.

Mme Marie-Christine Blandin, auteur de la proposition de résolution. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, si la France a quelque avance sur l'Union européenne dans la lutte contre l'exposition aux perturbateurs endocriniens, nous le devons aux chercheurs, qui ont fait valoir la notion d'« exposome », à la mobilisation, dès 2002, du Comité de la prévention et de la précaution, à six ministres de la santé et dix ministres de l'écologie, mais aussi à nos collègues : je pense à la proposition de loi tendant à interdire le bisphénol A dans les biberons, déposée par Yvon Collin en 2009.

Nous devons aussi cette avance au rapport rédigé par Gilbert Barbier en 2011, dans le cadre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, au rapport d'information sur les pesticides de Mme Bonnefoy en 2013, et à la proposition de résolution européenne présentée tout récemment par Mme Patricia Schillinger et M. Alain Vasselle sur les critères d'identification des perturbateurs endocriniens. Au même moment, le député Jean-Louis Roumégas se livrait au même exercice à l'Assemblée nationale, en prenant en compte, outre les perturbateurs « avérés » et « présumés », les perturbateurs « suspectés ».

La proposition de résolution déposée par notre groupe sur l'initiative d'Aline Archimbaud est une invitation à poursuivre ces efforts, car la Commission européenne est aujourd'hui un frein, et les lobbies tentent de faire passer leurs intérêts avant la santé publique et l'environnement. Ici, une plainte de la filière des plastiques ou d'une organisation agricole provoque l'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté encadrant l'utilisation des pesticides. À Bruxelles, les fabricants usent de tout leur poids pour empêcher une définition large indispensable aux nouvelles règles. Nous ne pouvons en rester là !

Ces substances restent trop présentes, la question des liens entre santé et environnement est encore trop marginale dans les politiques publiques, au point que le ministère de la santé se cantonne à la gestion et aux soins, tandis que la santé environnementale a trouvé refuge au ministère de l'écologie.

La crise sanitaire est silencieuse, mais elle blesse et tue. Ainsi, dans le monde, deux décès sur trois sont le fait de maladies chroniques. En France, ces dernières progressent quatre à cinq fois plus vite que le changement démographique. Le cancer touche un homme sur deux et deux femmes sur cinq.

Il aura fallu du temps pour bien identifier les mécanismes des perturbateurs endocriniens, ces petites molécules contenues dans de nombreux produits d'usage ou de consommation courante migrent et pénètrent nos organismes, modifiant les messages normaux de nos hormones, qu'il s'agisse des hormones de croissance, de déterminisme sexuel, de l'adolescence, de la satiété et de régulations diverses de notre métabolisme.

On mesure tous les dangers liés à l'exposition de bébés en formation, si leur mère respire des solvants ou des pesticides.

Il serait inimaginable de laisser sévir un mécanicien qui remplacerait les freins d'une voiture par un accélérateur ou de permettre à un *hacker* de communiquer des messages erronés, à la place de la tour de contrôle. Toutefois, on accepte que des substances chimiques viennent brouiller la formation de l'appareil urogénital du fœtus, imprégner les organismes, programmer des cancers du sein de la petite fille à naître, fausser la communication interne de nos organes, au risque de dysfonctionnements profonds et de maladies graves.

L'UFC-Que choisir? vient de publier une liste de 400 cosmétiques avec perturbateurs. Messieurs, votre gel douche aux parabènes et alkyphénols ne mérite pas de compromettre votre fertilité et de saboter votre descendance. Mesdames, les phtalates de votre vernis ou le benzophénone de votre teinture ne valent pas la puberté de votre fille. Bricoleurs, la rénovation de votre intérieur à grands coups de solvants ne mérite pas que vous risquiez un cancer, comme c'est le cas pour de trop nombreux paysans, premières victimes des produits phytosanitaires.

Après le phénoxyéthanol dans les lingettes, révélé par l'Institut national de la consommation, voici la dioxine, le glyphosate, des pesticides, des hydrocarbures aromatiques polycycliques et des cancérigènes probables dans douze types de couches pour bébé ! Ils sont « Probables », seulement... Néanmoins, je ne pense pas que vous accepteriez de monter dans un avion classé « crash probable » ! (*M. Jean Desessard applaudit.*)

En attendant l'interdiction, il faut au moins un étiquetage informatif, comme nous aurions pu et dû le faire depuis un an pour les tampons et serviettes hygiéniques.

Les plus jeunes sont parmi les plus exposés : crèches et écoles devraient être des zones exemptes de tout perturbateur et de tout pesticide, tant dans les meubles, l'alimentation et les produits d'hygiène que dans les jouets.

Le rapport de l'ANSES sur l'exposition professionnelle aux pesticides en agriculture de juillet 2016 et celui de l'INSERM sur les effets des pesticides sur la santé de juin 2013 ont établi les risques importants que fait peser l'usage des pesticides sur la qualité des eaux et de l'air, donc sur la santé publique.

Or le bilan dressé en novembre 2015 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable sur la qualité des eaux de notre pays fait état d'une contamination généralisée par les pesticides : dans 92 % des points de surveillance, la présence d'au moins un pesticide a été détectée et, en moyenne, 15 pesticides différents ont été recensés sur chaque point de mesure.

Cela justifie l'instauration par la loi d'une zone non traitée d'au moins cinq mètres autour des points d'eau, sans qu'une dérogation soit possible, mais aussi autour des fossés, qui jouent un rôle déterminant dans le transfert des pesticides vers les cours d'eau. Par la proposition de résolution, il est demandé cette même prévention aux abords des zones d'habitation et des écoles.

Une classe d'insecticides couramment utilisée pourrait affecter les performances cognitives d'enfants qui en ont absorbé. On a évalué à 14 millions le nombre de points de QI perdus à la suite d'une exposition à ces produits. Nos enfants ont droit à un meilleur héritage !

Pour ne rien faire, l'argument du dommage économique pour l'industrie et les distributeurs est souvent brandi. Mais pense-t-on, au-delà des douleurs des personnes atteintes, aux dommages financiers ? Selon les économistes Julia Ferguson et Alistair Hunt, le coût des cinq catégories de troubles ou de maladies liés à des déséquilibres hormonaux est en France de 82 milliards d'euros annuels, sans compter les coûts induits comme l'absentéisme.

Sauf à compter sur davantage de malades, donc davantage de dépenses de santé pour relancer la croissance, il faut mettre un terme à cette absurdité.

Dès lors, comment agir vis-à-vis de Bruxelles ? Sans critères de définition des perturbateurs endocriniens, l'Europe ne possède pas l'outil conceptuel nécessaire pour organiser la révision de sa réglementation et agir pour la santé et la biodiversité. Elle en est réduite à des mesures de sauvegarde, qui sont certes nécessaires dans l'immédiat, mais tout à fait insuffisantes pour prendre le problème à bras-le-corps.

Parce qu'elle a repoussé l'élaboration de ces critères de façon dilatoire, la Commission européenne a été condamnée le 16 décembre dernier. Sous l'influence de l'EFSA, l'Autorité européenne de sécurité des aliments, hélas secouée par des

conflits d'intérêts, et contre l'avis de l'OMS, la Commission travaille aujourd'hui à une orientation minimale : un champ réduit – phytosanitaires et biocides sont au programme, mais pas les autres secteurs, comme les cosmétiques – et une approche fondée sur le danger, ce qui nécessite un niveau de preuve très élevé et laisse passer le risque de contaminants repérés comme probablement dangereux. Cela revient à ne pas prendre en compte le principe de précaution européen.

Or, si elle ne change pas d'orientation, l'Union européenne menace la légitimité des interdictions françaises.

Comme les rapporteurs de la proposition de résolution européenne, nous disons la nécessité, face aux lobbies, d'un groupe international de scientifiques indépendants et de haut niveau pour une bonne instruction, par la recherche publique, du dossier européen.

Il faut que les perturbateurs soient un thème de recherche prioritaire dans le cadre du programme-cadre pour la recherche et le développement. En effet, si l'on doit saluer le travail associatif et ses salutaires alertes, il est paradoxal que ce dernier, qui agit à titre bénévole, informe plus vite que les instances officielles de recherche et d'évaluation.

Mes chers collègues, parce que les perturbateurs restent omniprésents et dangereux, parce que la France doit rester ferme, parce que ce sujet nous rassemble, je vous invite à voter cette proposition de résolution. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et républicain et du groupe CRC.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Gilbert Barbier.

M. Gilbert Barbier. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui une proposition de résolution présentée par notre collègue Aline Archimbaud. Celle-ci fait suite au rapport parfaitement argumenté de l'agence Santé publique France. Après un certain nombre de considérants évidents à ce jour, cette proposition invite, souhaite, estime, considère, s'oppose, souligne.

La semaine dernière, devant la commission des affaires sociales, nos collègues Patricia Schillinger et Alain Vasselle ont présenté une autre proposition de résolution, au nom de la commission des affaires européennes, sur les perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides, laquelle déplore, regrette, estime souhaite, encourage.

Il s'agit, dans un cas comme dans l'autre, d'un langage propre aux résolutions. Pourtant, permettez-moi d'être un peu perplexe sur la portée de ces textes. Cherche-t-on un effet politique ou s'agit-il simplement être dans l'air du temps ? Aujourd'hui, en effet, tout le monde semble découvrir ce dossier : articles de presse et émissions télévisées se multiplient. Bref, c'est un peu l'actualité du moment. Tant mieux, dirons-nous.

Voilà six ans, à la suite de l'adoption de la proposition de loi du RDSE interdisant la commercialisation des biberons produits à base de bisphénol A, j'ai réalisé un rapport sur la question des perturbateurs endocriniens. À l'époque, la terminologie elle-même était pratiquement inconnue pour nombre de nos concitoyens. Pourtant, les perturbations du système endocrinien par des substances ou des mélanges exogènes existent depuis la nuit des temps dans le milieu naturel.

Certes, le développement des sciences – chimie, physique, pharmacologie, biologie – fait que, chaque jour, arrivent sur le marché de nouvelles molécules, dont les effets ne peuvent être appréciés rapidement. Pour certaines de ces nouvelles molécules, nous ne pouvons connaître d'emblée les effets nocifs dits « CMR », c'est-à-dire cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques. Il faut garder à l'esprit que, pour évaluer par exemple l'incidence cancérigène d'une molécule avec une certaine crédibilité scientifique, il faut une étude de cohorte, menée *a minima* sur une génération.

Les auteurs de chacune de ces deux résolutions affirment, probablement à juste titre, que le principe déjà ancien selon lequel « la dose fait poison » n'est plus de mise. Pourtant, les études en laboratoire montrent des effets en courbe de Gauss pour certaines molécules, mais non pas, certes, d'une manière générale. Il faut laisser du temps aux chercheurs. Selon moi, il serait parfois beaucoup plus dangereux d'interdire là où on n'a pas la certitude d'un produit de remplacement reconnu inoffensif dans la durée.

Au chapitre des avancées, il faut citer une science récente, la métabolomique, qui étudie l'ensemble des métabolites – sucres, acides aminés et autres composants –, dans une approche impliquant soit un criblage ciblé large spectre des molécules, soit une recherche de molécules inattendues à partir de leur masse moléculaire. Avec l'arrivée sur le marché de spectromètres de masse à ultra-haute définition, la détection des polluants présents, par exemple dans l'eau, est faite à des doses bien inférieures au seuil réglementaire d'un microgramme par litre.

Un autre point qui soulève problème est celui de la classification des substances perturbantes entre un effet néfaste supposé, suspecté ou avéré, sachant que l'évaluation évolue en permanence au cours de l'étude du produit et que les résultats ne sont pas toujours concordants selon les équipes.

Je voudrais souligner l'importance de la prise en compte de la recherche scientifique mondiale sur ce dossier qui est ô combien difficile et dont l'impact économique est considérable.

Depuis 1997, l'OCDE a déjà défini une dizaine de lignes directrices, afin de prendre en compte les effets mesurables des substances perturbatrices. D'autres lignes sont à définir. Elles doivent fixer un cadre permettant d'affirmer qu'une substance possède ou ne possède pas une action perturbatrice. Cela peut paraître simple, mais la réalité est tout autre selon le niveau d'informations fourni ou le niveau de complexité biologique.

Des mécanismes d'action autres qu'œstrogéniques, androgéniques ou thyroïdiens sont possibles. L'effet « cocktail » est aujourd'hui avéré. Qu'en sera-t-il demain de l'action des nanoparticules et des biosimilaires ? Qu'en est-il de la valeur prédictive des méthodes de *screening* largement utilisées aujourd'hui ?

Un point essentiel du débat porte sur le degré des connaissances connues sur un produit donné, le découvreur ayant théoriquement l'obligation de fournir toutes les études de toxicité conduites dans ses laboratoires. Le rôle des agences de contrôle est donc capital pour suivre ces dossiers.

Au niveau européen, je le reconnais, les choses évoluent lentement et les tergiversations sont nombreuses. Quelle direction doit intervenir ? La réglementation REACH, pour

Registration, Evaluation, Authorisation of Chemical products, s'applique progressivement sur les substances existantes ; elle est obligatoire pour tout produit entrant sur le marché.

Enfin, qu'en est-il dans notre pays ? Chacun ici connaît mon positionnement politique. Je voudrais pourtant décerner un *satisfecit* au Gouvernement, en particulier à Mme la ministre de l'environnement, pour son engagement dans la stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens. Ce plan est bien fait : investissement dans la recherche, définition des grands axes de protection des populations les plus fragiles, renforcement de la réglementation européenne. Certes, il manque peut-être des moyens financiers suffisants.

Sans doute pourrions-nous parler d'une même voix en soutenant ce plan d'action du Gouvernement. Je dois le dire, cette proposition de résolution me paraît un peu dissonante. Aussi, à titre personnel, je m'abstiendrai sur ce texte, au risque de fâcher son auteur, à qui je pose une question subsidiaire : êtes-vous bien sûre que le cannabidiol ne soit pas lui-même un perturbateur endocrinien ? (*Applaudissements sur les travées du RDSE, de l'UDI-UC et du groupe Les Républicains.*)

M. Jean Bizet. Excellente question !

Mme la présidente. La parole est à M. Gérard Roche.

M. Gérard Roche. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, avant toute chose, je veux remercier notre collègue Aline Archimbaud de son initiative. Mettre à l'ordre du jour de notre assemblée des sujets aussi importants que celui des perturbateurs endocriniens est utile pour la poursuite et l'enrichissement du débat. Néanmoins, ces remerciements ne s'accompagneront pas d'un soutien unanime de mon groupe à cette proposition de résolution.

La santé des Français est au cœur de nos préoccupations. C'est pourquoi nous devons naturellement nous inquiéter des effets de telle ou telle substance contenue dans les produits du quotidien. La proposition de résolution fait notamment référence aux phtalates des jouets ou des dispositifs médicaux. Les produits chimiques pulvérisés dans les champs sont également en cause.

Devons-nous, au moindre soupçon, faire jouer automatiquement le principe de précaution ? Certes, il convient d'être prudent. Toutefois, nous devons surtout faire preuve de bon sens. Le développement de produits utiles, voire nécessaires au quotidien ne peut pas se faire au détriment de la santé et de la sécurité des consommateurs ou bénéficiaires.

Nous ne pouvons pas faire aveuglément confiance aux industries qui développent de tels produits, c'est une évidence. Si l'immense majorité d'entre elles poursuivent leurs objectifs avec conscience et prudence, tel n'est pas le cas de quelques-unes, pour qui la recherche du profit passe avant toute autre considération.

Toutefois, nous ne pouvons pas non plus tout interdire sur le simple soupçon d'un risque pour la santé ou la sécurité des consommateurs ou usagers. Sinon, plus de recherche, plus de développement, plus d'innovation ! Il ne resterait alors que la crainte de faire des erreurs, ce qu'on appelle en d'autres termes l'immobilisme. Une telle situation n'est pas non plus souhaitable.

Aussi, que faire ? Je sais que l'on attend beaucoup des parlementaires, mais pouvons-nous réellement nous permettre d'interdire purement et simplement tel ou tel

produit ? Oui, mais sous condition. Il s'agit principalement de laisser les scientifiques nous guider, en nous démontrant la dangerosité de ces produits.

Si un paragraphe nous paraît très pertinent dans la proposition de résolution de notre collègue Aline Archimbaud, c'est celui qui concerne la recherche scientifique. Il faut effectivement développer la recherche sur les perturbateurs endocriniens et lui allouer des moyens financiers et humains pérennes. La coordination internationale est également essentielle à la poursuite de cet objectif.

Cette recherche doit être la plus indépendante possible, car chacun ici sait à quel point l'influence de lobbies divers s'exerce par la publication de recherches scientifiques aux résultats opportunément favorables. La constitution d'un groupe international de scientifiques indépendants et de haut niveau est donc indispensable.

Ce n'est qu'après la publication d'études scientifiques que le législateur peut et doit intervenir. La commission sénatoriale des affaires européennes, dans son excellent rapport sur les perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides, n'a d'ailleurs pas manqué de le rappeler.

Quant à la Commission européenne, elle a même dépassé ses compétences réglementaires en la matière, en établissant des critères de dangerosité très restrictifs et un niveau de preuve très élevé, notamment s'agissant des produits phytopharmaceutiques. Il nous paraît sage et suffisant d'appuyer les recommandations faites au Gouvernement par la commission sénatoriale des affaires européennes, à savoir le maintien d'un niveau de vigilance important dans l'élaboration de la réglementation européenne, afin d'assurer la définition de critères d'identification satisfaisants sur de nombreux produits.

Mes chers collègues, nous ne voudrions pas que le trop soit l'ennemi du bien en matière de principe de précaution. Soyons donc vigilants, guidons notre action grâce au bon sens, en nous aidant des travaux menés par la recherche. Ne soyons ni hâtifs ni naïfs.

Parce qu'il respecte la liberté des votes individuels, notre groupe n'a pas émis de consignes de vote. Je crois savoir qu'un certain nombre d'entre nous s'abstiendra sur cette proposition de résolution. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Esther Benbassa.

Mme Esther Benbassa. Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, permettez-moi tout d'abord de saluer notre collègue Aline Archimbaud, auteur de la proposition de résolution qui nous réunit aujourd'hui. Pour des raisons indépendantes de sa volonté, elle ne pourra pas être présente parmi nous pour défendre son texte. Je ne puis qu'imaginer sa déception, tant elle s'est battue sur les questions de santé environnementale depuis son élection.

Pour ma part, j'ai mené, depuis 2011, de nombreux combats au sein de la commission des lois pour que soient toujours protégés libertés individuelles et droits fondamentaux.

Ce qui nous réunit aujourd'hui n'est finalement pas si différent. Il s'agit de permettre à nos concitoyens d'être dûment informés des substances auxquelles ils sont exposés et de protéger la santé de toutes et tous, notamment des plus fragiles et des plus vulnérables.

Cela a été rappelé, en particulier dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution, les perturbateurs endocriniens sont, selon la définition de l'Académie de médecine, des substances ou des mélanges exogènes qui modifient le fonctionnement du système endocrinien et provoquent des effets sanitaires nocifs dans un organisme intact et sa descendance. Ils sont suspectés de provoquer des cancers hormono-dépendants, d'être reprotoxiques, d'avoir des effets néfastes sur la thyroïde, sur le développement neurologique, sur le métabolisme et sur le système cardiovasculaire.

À la lecture de cette liste, on ne peut que percevoir l'immense enjeu de santé publique que constituent les perturbateurs endocriniens.

Le constat est alarmant : malgré l'annonce par l'Union européenne, en 1999, du lancement d'une stratégie commune sur les perturbateurs endocriniens, trop peu a été fait pour agir vraiment contre ce qui pourrait devenir l'une des plus grandes crises sanitaires de notre époque.

Bien sûr, l'inlassable action des *lobbies* industriels, notamment au niveau européen, est à combattre avec la plus grande énergie. Toutefois, d'autres perspectives concrètes peuvent, et doivent, être le plus rapidement possible, tracées.

Il est ainsi indispensable que la recherche universitaire sur les effets sanitaires des perturbateurs endocriniens soit plus amplement développée. Il faudrait, dès le doctorat, allouer d'importants moyens financiers et humains à la recherche publique, afin de lutter contre la désinformation propagée par les « marchands de doute » et de garantir que les décisions en matière de politique de santé publique puissent être prises en toute indépendance.

Il est également capital que les mécanismes de contrôle de la réglementation en vigueur soient efficaces ; pour ce faire, des moyens considérables sont derechef nécessaires. En effet, aussi insuffisante que soit la réglementation en la matière, il est indispensable qu'elle soit appliquée dans les faits. Il est tout à fait scandaleux que du bisphénol A, pourtant interdit en France depuis 2015, puisse être trouvé dans certaines canettes et boîtes de conserve ; telle est pourtant la conclusion d'une enquête de l'association Santé Environnement France.

De tels investissements sont indispensables pour l'avenir. Rappelons-le : les femmes enceintes et les jeunes enfants sont les premières victimes des perturbateurs endocriniens. À ce titre, les propositions formulées par le Réseau environnement santé en vue de l'élection présidentielle sont tout à fait intéressantes.

Les médecines de prévention, notamment la médecine scolaire et la protection maternelle et infantile, doivent être repensées pour faire face aux enjeux actuels, afin « qu'aucun bébé ne naisse prépollué ». Dans le même sens, la création d'un « chèque bio », qui favoriserait l'accès des femmes enceintes à l'alimentation biologique, constituerait sans doute une avancée.

Enfin, certaines mesures pourraient d'ores et déjà, sans attendre les avancées européennes, être mises en place en France : par exemple, l'interdiction de pulvériser des produits phytosanitaires, qui sont bien souvent des perturbateurs endocriniens, aux abords des zones d'habitation et des écoles. Les initiatives prises par les professionnels de la petite enfance pour faire des crèches et des lieux de garde des lieux exempts de substances toxiques devraient être encouragées. La formation et la sensibilisation des personnes travaillant au plus près des petits enfants devraient être des priorités.

Il ne s'agit pas ici d'hygiénisme ni d'une application exagérée du principe de précaution ; il s'agit plutôt, mes chers collègues, d'encourager l'élaboration d'une véritable politique de santé publique afin d'informer nos concitoyens, de soutenir les initiatives positives en la matière et, surtout, de protéger les générations à venir. (*Applaudissements sur les traversés du groupe écologiste, du groupe socialiste et républicain et du groupe CRC.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Patricia Schillinger.

Mme Patricia Schillinger. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je remercie le groupe écologiste de nous permettre de débattre aujourd'hui de la lutte contre l'exposition aux perturbateurs endocriniens. Il s'agit d'une question de santé publique essentielle, qui requiert l'action urgente, énergique et concertée des pouvoirs publics nationaux et européens, de la communauté médicale et scientifique, des industriels, des associations et des citoyens.

Ces substances omniprésentes dans notre environnement ont fait l'objet d'une définition par l'OMS en 2002 : « Une substance ou un mélange exogène altérant une ou plusieurs fonctions du système endocrinien et provoquant de ce fait des effets néfastes sur la santé de l'organisme intact ou sur celle de sa descendance ».

Les perturbateurs endocriniens peuvent agir de différentes façons sur un organisme pour perturber le système hormonal et entraîner des effets néfastes sur la santé : imiter une hormone naturelle, bloquer un récepteur hormonal ou modifier les processus de production et de régulation des hormones.

Ces modes d'action particuliers permettent de distinguer l'effet endocrinien de l'effet toxique « classique » sur plusieurs points.

Tout d'abord, les perturbateurs endocriniens n'ont pas directement d'effet néfaste sur une cellule ou un organe ; le temps de latence souvent constaté, qui peut être de plusieurs années, voire de plusieurs générations, rend l'effet néfaste plus difficile à détecter.

En outre, ce n'est pas la dose qui fait le poison, mais la période d'exposition : le danger est ainsi plus grand pour les femmes enceintes, les enfants de moins de trois ans et les adolescents.

Ajoutons que les perturbateurs endocriniens peuvent agir selon une relation dose-réponse non linéaire, ce qui signifie que de faibles doses peuvent avoir des effets plus importants que des doses plus élevées.

Enfin, les effets des perturbateurs endocriniens peuvent se transmettre à la descendance.

Dans une tribune publiée le 29 novembre dernier, près de cent scientifiques ont alerté l'opinion sur ce danger, dans des termes d'une particulière gravité : « Jamais l'humanité n'a été confrontée à un fardeau aussi important de maladies en lien avec le système hormonal. [...] La très grande majorité des scientifiques activement engagés dans la recherche des causes de ces évolutions préoccupantes s'accordent pour dire que plusieurs facteurs y contribuent, dont les produits chimiques capables d'interférer avec le système hormonal ».

L'enjeu de santé publique est en effet immense, car nous retrouvons ces substances dans l'alimentation, dans l'eau ou dans l'air, dans les produits fabriqués, notamment dans divers plastiques, dans les cosmétiques et les produits d'hygiène, dans les produits phytopharmaceutiques, dans les biocides.

Il est dès lors presque impossible de réduire efficacement l'exposition à ces produits à un niveau individuel. La seule action durablement efficace est donc la réglementation, en amont, de l'utilisation de ces substances, avec pour objectif l'interdiction du recours aux substances identifiées comme perturbateurs endocriniens.

Ainsi le bisphénol A, le perturbateur endocrinien le plus connu du grand public, a-t-il été interdit, en France puis en Europe, dans la fabrication des biberons et, en France seulement, sur les revêtements intérieurs des boîtes de conserve.

La France s'est dotée d'une stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens, élaborée par un groupe de travail réunissant l'ensemble des parties prenantes et adoptée par le Gouvernement en avril 2014. Sa mise en œuvre constitue l'une des actions phares du troisième plan national santé environnement.

Cette stratégie particulièrement ambitieuse et volontariste, qu'il faut saluer, regroupe quatre axes principaux : la recherche, la valorisation des travaux et la surveillance des effets des perturbateurs endocriniens ; l'expertise sur les substances ; la formation et l'information des professionnels et du grand public ; l'influence que la France doit exercer sur la réglementation européenne.

Les auteurs de la présente proposition de résolution nous invitent à poursuivre les efforts dans cette direction et à aller plus loin sur certains sujets, comme l'interdiction des phtalates dans les jouets. Ils préconisent également l'interdiction des pulvérisations aux abords des zones d'habitation et des écoles. Il est bon que toutes ces questions soient abordées, même si les solutions simples et radicales sont loin d'être toutes réalisables à court terme – nous y reviendrons.

Il a été beaucoup question des perturbateurs endocriniens ces dernières semaines, dans le cadre de la campagne électorale, notamment. Je souhaite pour ma part insister sur l'alinéa 15 de la proposition de résolution : le Gouvernement y est invité « à intervenir avec fermeté au niveau européen ».

En la matière, j'ai conduit de nombreuses auditions avec notre collègue Alain Vasselle, qui s'exprimera après moi. Nous avons présenté un rapport d'information sur les perturbateurs endocriniens, adopté par la commission des affaires européennes le 12 janvier dernier, ainsi qu'une proposition de résolution européenne adoptée à l'unanimité.

Permettez-moi, mes chers collègues, de profiter de ce débat pour rappeler les principales conclusions de nos travaux et pour encourager le Gouvernement, déjà expressément engagé en la matière, à déployer tous les moyens mobilisables pour que la réglementation européenne présente et future applique sans attendre le principe de précaution avec la plus grande fermeté.

Il n'existe pas de définition européenne des critères permettant de déterminer si une substance est ou non un perturbateur endocrinien.

Les règlements européens encadrant l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des biocides prévoient une évaluation de toutes les substances entrant dans leur composition et organisent le refus d'autorisation pour les substances identifiées comme perturbateurs endocriniens.

Néanmoins, ces deux règlements ne donnent pas de critères permettant de définir un perturbateur endocrinien. La Commission européenne devait proposer une définition au plus tard en 2013, ce qu'elle n'a pas fait ; ce manquement a d'ailleurs conduit à la condamnation de la Commission par le tribunal de l'Union européenne le 16 décembre 2015. La Commission a enfin proposé, le 15 juin 2016, deux projets de textes, qu'elle a ensuite revus et modifiés, pour les présenter de nouveau le 18 novembre 2016.

Avant d'évoquer l'insuffisance de la proposition de la Commission, j'attire l'attention sur le fait que cette dernière estime qu'elle n'a pas à proposer de critères d'identification pour d'autres produits. Nous ne pouvons que déplorer que cette approche morcelée continue de prévaloir, alors qu'une réglementation globale relative aux perturbateurs endocriniens, donc un nouveau règlement européen, serait nécessaire.

La proposition de la Commission, à ce stade des discussions, exige que soient cumulativement satisfaits trois critères pour que la substance soit reconnue comme perturbateur endocrinien, donc non autorisée : celle-ci doit « montrer des effets néfastes sur un organisme sain ou sa progéniture » et « altérer le fonctionnement du système endocrinien ». En outre, « ses effets néfastes [doivent être] une conséquence du mode d'action endocrinien. »

Comme nous l'a indiqué le professeur Robert Barouki, de l'INSERM, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale, au cours de nos auditions, très peu de substances, au regard des critères proposés, risquent d'être identifiées, car il est difficile d'établir avec certitude un lien de causalité entre la perturbation endocrinienne et l'effet néfaste sur la santé. Cela tient à plusieurs facteurs, notamment à la lenteur des procédures de reconnaissance internationale des protocoles de recherche, mais aussi à la latence existant entre l'exposition au perturbateur et la manifestation de l'effet néfaste.

La proposition actuelle de la Commission n'est pas satisfaisante ; elle ne permettra pas, en effet, l'application du principe de précaution, lequel consiste à interdire, outre les perturbateurs avérés, les substances « présumées » perturbateurs endocriniens, afin de protéger la santé publique sur la base d'un niveau de preuve « plausible » s'agissant du lien entre effet néfaste et perturbateur.

J'insiste sur ces deux adjectifs essentiels : perturbateurs « présumés » et lien de causalité « plausible » entre la perturbation endocrinienne et l'effet néfaste sur la santé. Ces termes sont repris de la proposition de résolution européenne adoptée par la commission des affaires européennes.

La prochaine réunion des experts de la Commission est annoncée au 28 février prochain ; qu'en sera-t-il, madame la secrétaire d'État ? Je rappelle que le Parlement et le Conseil ne pourront pas amender les textes de la Commission, mais seulement les adopter ou y mettre leur veto. Avec notre collègue Alain Vasselle, nous suivons la procédure avec grande attention, en maintenant un échange d'information avec les services de la Commission.

Madame la secrétaire d'État, je sais que nous pouvons compter sur la détermination du Gouvernement, en cohérence avec la stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens, pour promouvoir une définition ambitieuse et réellement protectrice. Quel est votre sentiment sur la suite de la procédure? Parviendrons-nous à la mise en œuvre du principe de précaution au niveau européen?

Vendredi dernier, dans le cadre du règlement REACH, le comité a reconnu quatre phtalates comme hautement préoccupants, à cause de leurs propriétés perturbatrices endocriniennes pour l'homme. C'est une première! C'est encourageant, mais il reste à se défaire du discours selon lequel, en matière de perturbateurs endocriniens, comme c'est le cas pour d'autres produits toxiques, il existerait un dosage ou un niveau d'exposition non dangereux.

Si cette occasion était par malheur manquée, il serait particulièrement difficile de poursuivre isolément, au sein du marché unique européen, une stratégie française, pourtant légitime, d'interdiction et de réglementation stricte de l'utilisation des phtalates ou encore à l'engagement d'un candidat à la présidence de la République d'interdire en France l'utilisation de ces substances et l'importation des denrées utilisant ces substances interdites. Nous ne pouvons avancer isolés!

Certes, l'article 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que les principes de libre circulation des marchandises et de non-restriction des importations « ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de [...] protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux ». Toutefois, une interdiction globale et permanente de toute importation de biens et de marchandises serait-elle conforme au principe de proportionnalité?

La bataille des normes au niveau européen doit être une priorité absolue, d'autant que les intérêts des industries sont organisés et puissants. Je souhaite de nouveau alerter le Gouvernement sur ce point, ainsi que sur la nécessité d'un effort d'investissement en matière de recherche et d'une coopération internationale au niveau le plus élevé, de strictes exigences d'impartialité et d'indépendance des experts devant bien sûr être respectées.

La mobilisation nationale, européenne et internationale doit être à la hauteur de l'enjeu vertigineux de santé publique qui est devant nous.

Le groupe socialiste et républicain votera la présente résolution, animé de l'esprit combatif et réaliste, mais aussi alarmiste, que je viens de manifester. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe écologiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Alain Vasselle. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Alain Vasselle. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je voudrais commencer par remercier Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes.

M. Charles Revet. C'est mérité!

M. Alain Vasselle. Lorsque Patricia Schillinger et moi-même avons suggéré de nous saisir du sujet des perturbateurs endocriniens, il n'a pas hésité le moindre instant avant de nous répondre: « Allez-y, travaillez sur ce thème! ». Il s'agit

désormais d'une question d'actualité, d'autant qu'au moins l'un des candidats à la présidence de la République l'évoque régulièrement.

Je remercie également Mme Archimbaud de nous permettre d'en discuter en séance publique, même si la commission des affaires européennes s'est déjà prononcée à l'unanimité, toutes sensibilités politiques confondues, sur la proposition de résolution européenne qui a inspiré au groupe écologiste la rédaction de la présente proposition, la seconde allant d'ailleurs beaucoup plus loin que la première!

M. Jean Bizet. Elle est différente!

M. Alain Vasselle. Je voudrais en quelques mots exposer mon point de vue, que partagent les membres du groupe Les Républicains. Je les représente, mais d'autres collègues de mon groupe interviendront après moi.

Limiter l'exposition aux perturbateurs endocriniens est un enjeu de santé publique important. Les règlements européens prévoient que toute substance identifiée comme perturbateur endocrinien sera interdite dans la composition des produits phytopharmaceutiques et des biocides. Encore faut-il savoir ce que l'on entend par « perturbateur endocrinien »! Patricia Schillinger a rappelé les termes d'une définition sur laquelle M. Barbier s'est également attardé.

La Commission européenne a proposé différents critères. Ils doivent permettre l'identification des perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides. Ces critères ont été proposés dans le cadre d'un acte d'exécution et d'un acte délégué. Ces procédures limitent la compétence de la Commission à la seule proposition des critères.

Or ces critères sont, à nos yeux, bien trop restrictifs. Notre collègue Patricia Schillinger et moi-même avons donc déposé une proposition de résolution européenne pour élargir le champ des substances devant être considérées comme des perturbateurs endocriniens.

L'ANSES, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, le Gouvernement et les associations de défense de l'environnement proposent de classer les perturbateurs endocriniens en trois catégories, selon le niveau de preuve qui s'attache à leur dangerosité: perturbateurs endocriniens « avérés », « présumés » et « suspectés ». Ils recommandent l'interdiction des deux premiers, ce qui rejoint les conclusions de notre proposition de résolution, et l'adoption d'une approche différenciée fondée sur le risque pour les substances suspectées d'être des perturbateurs endocriniens.

Notre proposition de résolution demande l'interdiction des seuls perturbateurs endocriniens avérés et présumés; celle dont nous discutons aujourd'hui va beaucoup plus loin: ses auteurs souhaitent l'interdiction des perturbateurs endocriniens suspectés.

Nous n'avons pas souhaité, quant à nous, que les substances suspectées d'être des perturbateurs endocriniens soient considérées comme telles par la Commission européenne. En effet, cela aurait entraîné leur interdiction, et tel n'est pas ce que préconise l'ANSES: lorsqu'une substance est « suspectée » d'être un perturbateur endocrinien, l'étude n'en est qu'au stade de l'identification; elle n'est pas suffisamment détaillée et conclusive pour étayer la thèse d'un effet néfaste sur la santé et d'une perturbation de notre système endocrinien. Il n'est donc pas possible, à ce stade, de

recommander l'interdiction de mise sur le marché ; il y a simplement d'une meilleure définition des conditions d'usage.

Dès lors, chers collègues du groupe écologiste, je ne peux approuver les alinéas 14 et 15 de votre proposition de résolution. En effet, l'alinéa 14 préconise une interdiction globale des pulvérisations aux abords des crèches et des écoles, sans qu'il soit tenu compte de la nature des produits pulvérisés. Cela me semble excessif et ne correspond pas à une application proportionnée du principe de précaution.

En outre, à l'alinéa 15, vous demandez au Gouvernement de lutter contre l'utilisation des substances « suspectées » d'avoir un effet perturbateur endocrinien. Or il faut distinguer, parmi les substances qui perturbent le système endocrinien, celles qui n'ont pas d'effet néfaste sur la santé et celles qui ont un effet néfaste sur la santé. À ce titre, je préconiserais plutôt de promouvoir la recherche sur ces substances, afin que nous nous assurions de leur dangerosité – ce point figure d'ailleurs dans la proposition de résolution adoptée par la commission des affaires européennes.

Par ailleurs, au stade de la simple suspicion, il faut agir avec prudence ! Une étude du cabinet Redqueen a montré que si l'on retirait du marché toutes les substances utilisées dans les produits phytopharmaceutiques et suspectées d'être des perturbateurs endocriniens, la rentabilité globale des exploitations chuterait de 40 %.

Enfin, madame Blandin, je souscris à votre analyse lorsque vous mettez en avant l'effet « cocktail » des substances chimiques, dont s'est également fait l'écho M. Barbier, et le fait que les conséquences de l'exposition aux perturbateurs endocriniens peuvent être désastreuses même à très faible dose, comme l'a rappelé Patricia Schillinger.

Ces perturbateurs ne sont donc pas des substances toxiques, mais des substances à action endocrine. L'utilisation du mot « toxicité » pour les perturbateurs endocriniens me gêne donc ; elle est inappropriée, et je préfère parler de « dangerosité ».

Mes chers collègues, nous devons œuvrer auprès de nos partenaires européens pour aboutir au plus vite à une définition des perturbateurs endocriniens permettant de protéger au mieux la santé de nos concitoyens.

Dans notre proposition de résolution européenne, nous avons retenu la définition suivante – c'est celle qui a guidé nos choix et motivé la solution à laquelle nous sommes parvenus, et sur laquelle je m'appuie pour me positionner sur la vôtre, mes chers collègues. Une substance sera identifiée comme perturbateur endocrinien si elle présente les trois caractéristiques suivantes : elle est connue ou présumée pour ses effets néfastes sur un organisme sain ou sa progéniture ; elle altère le fonctionnement du système endocrinien ; il existe un lien de conséquence biologiquement plausible entre l'effet néfaste sur la santé et cette altération du système endocrinien – c'est ce lien qui n'est pas prouvé pour les produits simplement suspectés.

Cette définition devrait s'appliquer à tous les secteurs d'activité, facilitant ainsi l'encadrement de l'utilisation des substances identifiées comme perturbateurs endocriniens. C'est l'objectif vers lequel nous devons tendre pour une application raisonnée du principe de précaution.

Pour toutes ces raisons, mes chers collègues du groupe écologiste, n'ayant pu amender votre proposition de résolution et ne partageant pas le point de vue qui s'exprime aux alinéas auxquels j'ai fait référence, nous ne pourrions la voter. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. Jean Bizet. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme Annie David.

Mme Annie David. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je ne puis que me réjouir, au nom de mon groupe, de la présentation d'une proposition de résolution visant à renforcer la lutte contre l'exposition aux perturbateurs endocriniens. Ce texte fait écho à l'inquiétude légitime et croissante d'une majorité de citoyennes et de citoyens, qui se sont d'ailleurs exprimés dans le cadre d'une pétition européenne, constatant que l'influence persistante des lobbies industriels, notamment de l'agroalimentaire, s'exerce au détriment de la santé publique.

En effet, comme cela a été dit, les perturbateurs endocriniens se trouvent dans l'alimentation, dans les plastiques, dans les produits chimiques utilisés notamment par les agriculteurs, dans les produits pharmaceutiques ou cosmétiques, dans les produits d'entretien, bref, dans tous les produits du quotidien ! S'ils ne sont pas tous des cancérigènes certains ou avérés et s'ils ne forment pas un ensemble uniforme, il n'en demeure pas moins que le principe de précaution doit pouvoir s'appliquer.

Je regrette donc l'inaction de la Commission européenne en matière de réglementation relative aux perturbateurs endocriniens et de définition de ces derniers.

La Commission a d'ailleurs été sanctionnée par le tribunal de l'Union européenne pour ce défaut de définition ; elle a finalement proposé aux États membres, le 21 décembre dernier, quelques jours seulement après sa condamnation, une définition comprenant trois critères cumulatifs.

Selon les termes de la Commission européenne, les perturbateurs endocriniens doivent donc montrer des effets indésirables sur un organisme sain ou sa progéniture ; ils doivent altérer le fonctionnement du système endocrinien ; enfin, ses effets indésirables doivent être une conséquence du mode d'action endocrinien. L'obligation de satisfaire ces trois critères a été jugée trop restrictive, car le fort niveau de preuve attendu ne sera probablement jamais atteint.

Par ailleurs, ces nouveaux critères étaient censés s'appliquer seulement aux pesticides et non aux autres secteurs de l'industrie chimique, comme ceux des emballages plastiques ou des produits cosmétiques et d'hygiène, la Commission se permettant d'introduire à cet effet une dérogation.

Constatant qu'elle ne parviendrait pas à faire adopter cette définition par les gouvernements nationaux, la Commission européenne a été contrainte de reporter le vote. Sans doute supprimera-t-elle la dérogation, soumettant néanmoins au vote les trois critères, très sélectifs et cumulatifs, que j'ai évoqués.

Comment pouvons-nous autoriser l'utilisation de substances dont les conséquences sur la santé sont – je le rappelle en citant le rapport de Mme Schillinger et de M. Vasselle – « l'augmentation du nombre de cancers du sein et de la prostate, la baisse du nombre de spermatozoïdes, la hausse des cas de diabète de type 2, de l'obésité et de

l'autisme »? Les effets d'une exposition constante à de nombreux et différents perturbateurs endocriniens sont en outre démultipliés par cet effet « cocktail ».

De surcroît, ces substances agissent par fenêtres d'exposition, périodes pendant lesquelles les personnes y sont plus vulnérables, comme l'enfance ou la grossesse. Enfin, l'effet néfaste peut y compris se manifester sur la descendance de la personne dont l'organisme a subi la perturbation.

Face à ces conséquences particulièrement graves pour la santé, mon groupe s'est positionné depuis plusieurs années en faveur d'une priorité des impératifs sanitaires de protection de la santé publique sur les intérêts économiques et d'emploi.

En France, depuis l'interdiction du bisphénol A dans les biberons en 2009 – Marie-Christine Blandin en a parlé –, la lutte contre les perturbateurs endocriniens fait l'objet d'un relatif *consensus* politique. Je souhaite donc, madame la secrétaire d'État, que le gouvernement français réitère son refus de la définition présentée par la Commission européenne, à défaut de pouvoir y apporter des propositions d'amendements susceptibles de la faire évoluer dans le sens d'une meilleure prise en compte de la santé publique!

Je souhaite que le Gouvernement, le 28 février prochain, réaffirme l'importance du principe de précaution.

J'en viens à nos travaux de ce jour. Je voudrais rappeler l'adoption à l'unanimité, dont je me félicite, par le Sénat le mois dernier de la résolution européenne sur les perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et les biocides, portée par nos collègues Patricia Schillinger et Alain Vasselle, sans doute pour répondre aux scientifiques qui se sont fortement fait entendre, dénonçant « la fabrique du doute » orchestrée par les industriels pour retarder l'adoption par la Commission européenne d'une réglementation plus stricte en la matière.

En effet, cette résolution appelle l'Europe à mettre en place un groupe international de scientifiques indépendants et les gouvernements à appliquer le principe de précaution aux perturbateurs endocriniens avérés et aux substances présumées.

Quant à la proposition de résolution du groupe écologiste, dont nous débattons aujourd'hui, visant à renforcer la lutte contre l'exposition aux perturbateurs endocriniens, elle s'inscrit dans la continuité de cette résolution européenne: elle invite le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour lutter efficacement et rapidement contre l'exposition massive de la population aux perturbateurs endocriniens, notamment en développant la recherche universitaire et la recherche publique, et en intervenant au niveau européen pour que la définition des perturbateurs endocriniens protège la santé publique et l'environnement.

J'y vois là les conditions d'une meilleure protection de la santé publique et j'avais espéré que le Sénat, dans sa grande sagesse, voterait cette résolution, comme va le faire mon groupe, à l'unanimité, dans la continuité de notre engagement contre le bisphénol A depuis 2009. Malheureusement, mes chers collègues du groupe écologiste, je crains que cet espoir ne soit déçu! (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et républicain et du groupe écologiste.*)

Mme la présidente. La parole est à M. Jean Bizet. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Jean Bizet. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la question des perturbateurs endocriniens est aussi sensible que complexe. Elle suscite, à l'instar des biotechnologies il y a quelques années, des débats passionnés dans la communauté scientifique, environnementaliste et politique.

Si l'existence des perturbateurs endocriniens ne fait aucun doute, il convient de relativiser leurs conséquences régulièrement mises en avant par certains sur la santé humaine.

Comme l'a excellemment souligné Gilbert Barbier, les perturbateurs endocriniens font partie du quotidien de l'homme du XXI^e siècle. Pourtant jamais l'espérance de vie n'a été aussi élevée; jamais la qualité de vie n'a été aussi bonne.

M. Jean Desessard. C'est en train de changer!

M. Jean Bizet. De nombreux perturbateurs endocriniens existent dans la nature, dont certains sont couramment utilisés.

Ainsi, le sel déversé sur nos routes en hiver modifie le sex-ratio des batraciens... Pour autant, doit-on le classer parmi les perturbateurs endocriniens? Les protéines naturelles de soja et de légumineuses sont très riches en phytoœstrogènes. Doit-on aussi les considérer comme des perturbateurs endocriniens? Madame la secrétaire d'État, si l'on vous offre un bouquet de trèfles, fussent-ils à quatre feuilles, méfiez-vous, car ils contiennent des phytoœstrogènes!

Les produits phytosanitaires sont eux aussi largement controversés. Là encore, il faut savoir raison garder. Ces substances n'ont pas été inventées pour s'attaquer à l'homme, mais au contraire pour servir de médicaments aux plantes, qui doivent se défendre contre les prédateurs. Cessons de vouloir systématiquement les discréditer!

Les méthodes naturelles sont certes séduisantes, mais elles ne sont pas toujours possibles. Des concentrations importantes en métaux lourds sont retrouvées dans des argiles. C'est la preuve que la nature n'est pas toujours aussi douce que l'on veut bien nous le faire croire. Quant aux mycotoxines existant naturellement dans certains végétaux en fonction des variations climatiques, sont-elles réellement préférables aux perturbateurs endocriniens?

L'interdiction récente du bisphénol A dans les biberons, les boîtes de conserve et les tickets de caisse a montré que les solutions alternatives ne permettaient pas de faire de miracle: pis, dans cet exemple précis, les produits de substitution candidats disponibles – bisphénol S ou F – se sont révélés au moins aussi toxiques que le bisphénol A et même bien plus persistants que lui dans l'environnement. Le bisphénol F contient en effet du fluor, le plus puissant des halogènes!

Ainsi, la mention se voulant rassurante pour le consommateur « Ne contient pas de BPA », est désormais devenue un élément d'angoisse lié à la question: « Par quoi le BPA a-t-il été remplacé? » Cette expérience malheureuse nous montre qu'une interdiction immédiate et globale de ces substances est irréaliste en l'absence de produits de remplacement ayant fait la preuve de leur efficacité et de leur innocuité.

Cette collusion entre lanceurs d'alerte médiatisés et une certaine frange du personnel politique à la recherche d'une image de marque positive est une situation bien française, qui ne manque pas de surprendre beaucoup de nos partenaires européens.

Pourquoi vouloir à tout prix tracer une frontière entre le monde scientifique et le monde de l'industrie? Les deux doivent, au contraire, travailler ensemble pour parfaire leurs connaissances respectives et développer une approche pluridisciplinaire, inhérente à ce type de problématique.

Notre pays doit apprendre à faire confiance à la science. Il doit aussi apprendre à se méfier des approximations et de la rhétorique « complotiste » des ONG environnementalistes, qui s'en prennent toujours aux intérêts économiques, mais jamais aux intérêts idéologiques.

S'il est impératif de dénoncer les « marchands de doute », qui cherchent à nier des risques clairement établis, il faut aussi traquer avec la même rigueur les « marchands de soupçons », qui laissent subsister des inquiétudes contraires aux connaissances scientifiques.

Il importe aussi d'établir de meilleures relations entre les différentes agences des États membres. On pourrait imaginer une seule agence européenne dans le domaine environnemental et sanitaire, qui s'appuierait sur une sélection d'experts *ad hoc* dans chaque pays. Cela mettrait fin aux interrogations récurrentes sur l'influence des gouvernements à l'égard de leur agence nationale. Madame la secrétaire d'État, on n'oserait imaginer que le rapport de l'ANSES sur ce sujet corresponde en fait à une commande politique de certains ministres! Quoique...

Il me paraît donc nécessaire de s'appuyer sur une vision européenne et une expertise communautaire, afin d'harmoniser les expertises et d'éviter les distorsions. Il pourrait aussi être intéressant de créer un groupe de travail de type du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, le GIEC, sur ce problème, à l'image de ce qui a été fait pour le climat et que recommandent avec pertinence nos deux collègues Patricia Schillinger et Alain Vasselle, que je tiens à saluer, dans leur récent rapport, adopté à l'unanimité par la commission des affaires européennes. Voilà pourquoi je souhaiterais que nous abordions ce débat en l'élargissant sur le plan communautaire et international.

Je ne voterai pas ce texte, comme la plupart de mes collègues du groupe Les Républicains. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

Mme la présidente. La parole est à Mme Nicole Duranton.

Mme Nicole Duranton. Madame la présidente, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je remercie Mme Aline Archimbaud de cette proposition de résolution sur un sujet aussi important. Je félicite également nos collègues Patricia Schillinger et Alain Vasselle pour leur excellent rapport d'information fait au nom de la commission des affaires européennes sur la lutte contre l'exposition aux perturbateurs endocriniens. La proposition de résolution européenne a d'ailleurs été adoptée à l'unanimité en janvier dernier.

Je les félicite d'autant plus qu'il s'agit ici d'un enjeu de santé publique devant dépasser tout clivage politique. Le sujet est complexe, il nous concerne tous et représente une menace pour la santé. Bien des choses ont déjà été dites. Les perturbateurs endocriniens sont en effet des substances chimiques, naturelles ou artificielles, qui affectent le fonctionnement du système hormonal et sont responsables du développement de nombreuses maladies, comme certains cancers, l'infertilité ou encore le diabète et l'obésité.

Ces substances sont d'autant plus dangereuses qu'il est difficile de s'en prémunir. Ces substances chimiques sont utilisées dans de nombreux produits comme les phytophar-

maceutiques ou les cosmétiques. Elles sont également présentes inévitablement dans l'alimentation, dans l'eau potable ou dans l'air.

L'utilisation des perturbateurs endocriniens est massive dans tous les secteurs d'activité et elle ne diminue pas malgré les alertes scientifiques très nombreuses insistant depuis des années sur leurs dangers pour la santé humaine. Les scientifiques admettent désormais que, dans certains cas, les substances perturbant le système endocrinien n'agissent pas comme des substances toxiques classiques.

La réglementation européenne ne précise pas les critères scientifiques permettant d'identifier ce qu'est un perturbateur endocrinien. Elle prévoyait que la Commission européenne les détermine avant le 14 décembre 2013, ce qui n'a pas été fait. Le tribunal de l'Union européenne a donc condamné la Commission, qui a finalement présenté ses critères d'identification le 15 juin 2016.

Pour être identifiée comme perturbateur endocrinien selon la Commission européenne, une substance doit remplir les trois conditions suivantes : elle montre des effets indésirables sur un organisme sain ou sa progéniture ; elle altère le fonctionnement du système endocrinien ; enfin, ses effets indésirables sont une conséquence du mode d'action endocrinien.

Avec le rapport d'information de mes collègues de la commission des affaires européennes et cette proposition de résolution, le Sénat fait irruption dans le débat sur les perturbateurs endocriniens et vient l'enrichir, comme à son habitude.

Mme Archimbaud propose une définition des perturbateurs endocriniens dans les produits phytopharmaceutiques et biocides plus large que celle soumise par la Commission européenne en interdisant non seulement les perturbateurs endocriniens « avérés », mais aussi ceux qui sont « présumés », au nom de l'application du principe de précaution.

Il est opportun de tenir compte des nouvelles études sur le sujet, bien qu'elles ne soient pas validées par l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'OCDE, pour interdire l'utilisation de produits dont le risque était trop important pour les consommateurs.

En France, le débat autour des perturbateurs endocriniens n'est pas fréquent, mais il reste régulier. En 2015, notre pays avait déjà pris des mesures contre ces perturbateurs, notamment en ajoutant le bisphénol A, présent dans certains emballages, à la liste des perturbateurs endocriniens interdits.

Il est plus que nécessaire d'investir davantage dans la recherche pour permettre d'identifier les substances présentant un danger. Ce doit être un thème prioritaire dans le cadre des programmes de recherche européens. Je salue, par ailleurs, la proposition de la commission des affaires européennes de créer un groupe international de scientifiques indépendants et de haut niveau, qui sera capable de fournir une information objective sur ce sujet.

Enfin, il me paraît essentiel de bien réfléchir à la notion de perturbateurs endocriniens « suspectés » de faire peser un risque sur la santé. Cette catégorie aurait un impact extrêmement néfaste sur de nombreux secteurs d'activité en France. Elle recouvrerait plus de soixante substances. Surtout, certaines d'entre elles, pourtant essentielles, se trouveraient dénigrées sans fondement scientifique!

Les conséquences concrètes seraient une baisse de 30 % à 40 % du rendement en pommes de terre et en betteraves, par exemple, due au retrait de certaines molécules. En contrepartie, il serait obligatoire de développer des molécules de substitution qui, selon les industriels, sont estimées à 250 millions d'euros l'unité.

Cette proposition de résolution de notre collègue Aline Archimbaud vise à prévoir que le Gouvernement renforce son action contre les perturbateurs endocriniens et à faire de la lutte contre l'exposition des enfants aux perturbateurs endocriniens, notamment dans les crèches et les écoles, une priorité de l'action publique. Par ailleurs, elle tend à interdire la pulvérisation de produits chimiques, notamment les produits phytosanitaires, aux abords des zones d'habitation et des écoles.

Si elle prévoit que la France poursuive son action sur le plan européen ou sur le plan national, en revanche, elle va beaucoup plus loin que des positions de principes. Je ne voterai pas cette proposition de résolution, qui est trop éloignée du rapport de la commission des affaires européennes. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC.*)

M. Charles Revet. Très bien !

Mme la présidente. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État auprès de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, chargée de la biodiversité. Madame la présidente, mesdames, messieurs les sénateurs, je remercie Aline Archimbaud d'avoir déposé cette proposition de résolution visant à lutter contre l'exposition aux perturbateurs endocriniens, qui constituent un enjeu majeur de santé publique, comme vous l'avez tous appelé avant moi.

Je connais l'engagement d'Aline Archimbaud sur ce sujet, comme sur l'ensemble des questions relatives à la santé environnementale. Il s'agit d'un engagement ancien, constant et toujours constructif. Malgré son absence aujourd'hui, je tenais à saluer son travail.

Les perturbateurs endocriniens sont des substances chimiques dangereuses, très présentes dans notre environnement quotidien. On peut les retrouver dans les produits ménagers, les matières plastiques, les cosmétiques, les textiles, les produits alimentaires ou les jouets.

Par ailleurs, attention à ne pas confondre, comme certains l'ont fait au cours du débat, les substances qui ont une action sur le système hormonal et les perturbateurs endocriniens, qui, eux, ont un effet néfaste sur la santé !

Les perturbateurs endocriniens sont liés à l'apparition de certains cancers, de l'infertilité, du diabète, de l'obésité ou encore de troubles de développement du cerveau. Ils agissent différemment des autres produits chimiques dangereux, en venant perturber le système hormonal.

Ils peuvent interférer avec le système hormonal des êtres vivants à des doses infimes, contrairement aux contaminants plus classiques. Le moment de l'exposition est important, les femmes enceintes et les enfants sont particulièrement sensibles. Les effets peuvent apparaître de façon différée par rapport à l'exposition. Ainsi, les maladies de l'adulte trouvent leur origine dans la période fœtale.

Les effets sanitaires des perturbateurs endocriniens peuvent être transgénérationnels. Toutefois, la toxicité des perturbateurs endocriniens s'exerce aussi sur la faune sauvage, en particulier aquatique, avec des effets graves sur la capacité de reproduction de nombreuses espèces. Les perturbateurs endocriniens menacent donc la préservation de la biodiversité et la santé des écosystèmes. C'est un sujet sur lequel je suis particulièrement vigilante, compte tenu de mes responsabilités gouvernementales.

Les coûts estimés des perturbateurs endocriniens sur le système de santé européen sont considérables, chiffrés à plus de 150 milliards d'euros par an, représentant plus de 1 % du PIB de l'Union européenne. Il s'agit donc d'un enjeu de santé publique et environnementale majeur, pour lequel le Gouvernement s'est fortement mobilisé. Je salue à ce titre les récentes initiatives sénatoriales, comme la proposition de résolution soutenue par Patricia Schillinger et Alain Vasselle, qui viennent confirmer cette action.

La stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens a été mise en place dès avril 2014 par la ministre de l'environnement. Cette stratégie française est une première mondiale et mobilise tous les leviers d'action : le levier de la recherche, avec des financements dédiés, et la mise en place d'un programme national de recherche sur les perturbateurs endocriniens ; le levier de l'expertise, avec la mobilisation de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement, et du travail, l'ANSES, et de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, l'ANSM.

Leur travail porte, notamment, sur les substances suspectées d'être des perturbateurs endocriniens et doit permettre de mettre en œuvre des actions adaptées. Les ministres de l'environnement et de la santé viennent d'ailleurs de saisir l'ANSES sur les substances à expertiser en 2017. Nous souhaitons que l'ANSM poursuive son travail en ce qui concerne les médicaments.

Elle mobilise également le levier de la demande systématique auprès des autorités européennes de mettre fin à la mise sur le marché des substances dès lors que le caractère perturbateur endocrinien est présumé ou avéré ; l'enjeu actuel est d'obtenir une définition satisfaisante et conforme aux avis des experts de la part de la Commission européenne.

Elle mobilise le levier de la mise en place de mesures de restriction au niveau national, lorsque cela est nécessaire.

Enfin, elle mobilise le levier d'une stratégie d'information du grand public ; mesdames, messieurs les sénateurs, je suis heureuse à ce titre de vous diffuser ce jour la plaquette d'information du ministère de l'environnement et du ministère de la santé.

Le Gouvernement a également entrepris des actions fortes sur le bisphénol A. Cette substance est utilisée depuis des dizaines d'années pour la fabrication de plastiques, de boîtes de conserve, la vaisselle, les tickets de caisse ou les factures de carte bancaire.

Les preuves s'accumulent en ce qui concerne ses effets sur la reproduction – anomalie des organes, puberté précoce –, le métabolisme, le cerveau, le comportement, les pathologies cardiovasculaires ou le système immunitaire. L'exposition des femmes enceintes et des jeunes enfants est particulièrement critique, avec des effets différés après l'exposition.

À la demande de Ségolène Royal, et grâce à l'expertise de l'ANSES, la Commission européenne a interdit en décembre 2016 l'usage du bisphénol A dans les papiers thermiques, c'est-à-dire les tickets de caisse et factures de carte bancaire, car le contact régulier avec les mains des salariées enceintes générerait une exposition suffisante pour créer des effets sanitaires sur les fœtus. Nous restons néanmoins vigilants quant à l'innocuité des substituts.

Le bisphénol S, notamment, fait l'objet de beaucoup d'inquiétudes. À la demande du Gouvernement, la Commission européenne a ainsi chargé l'Agence européenne des produits chimiques de préparer un dossier pour une interdiction, à l'instar du bisphénol A.

C'est déjà la France qui avait eu l'initiative d'interdire l'utilisation du bisphénol A dans les biberons il y a quelques années, interdiction reprise au niveau européen.

Enfin, depuis le vote de la proposition de loi du député Gérard Bapt, l'utilisation du bisphénol A est interdite dans tous les emballages alimentaires – boîtes de conserve, barquettes plastiques, canettes, etc. – depuis le 1^{er} janvier 2015. La Commission européenne réfléchit à une mesure similaire, mais préfère à ce stade réduire la quantité autorisée dans chaque emballage.

Le Parlement européen a voté le 6 octobre dernier, à une très forte majorité, une résolution demandant à la Commission européenne d'aller plus loin, jusqu'à l'interdiction complète comme en France.

La loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a également prévu une réduction drastique de la quantité de bisphénol A autorisée dans les jouets avec pour objectif sa disparition complète.

Les ministres Ségolène Royal et Marisol Touraine ont d'ailleurs signé la semaine dernière un projet d'arrêté en ce sens. Dès que Michel Sapin l'aura signé, il sera applicable et le bisphénol A sera enfin interdit dans les jouets en France.

Par ailleurs, il est très important de soutenir la recherche sur les perturbateurs endocriniens, afin de pouvoir les identifier précisément.

Mme Patricia Schillinger. Très bien !

Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État. Un appel à projets a été lancé en 2013, *via* le programme national de recherche sur les perturbateurs endocriniens, de même qu'un colloque international a été organisé en 2015. La ministre de l'environnement a mobilisé des fonds du plan Écophyto destiné à réduire l'usage des pesticides.

La résolution sénatoriale qui a été votée vendredi dernier, comme la résolution qui est proposée aujourd'hui, vise à demander au Gouvernement de continuer à financer la recherche sur ce sujet. Il est en effet fondamental de soutenir la recherche sur les perturbateurs endocriniens, afin de pouvoir les identifier précisément et de disposer des connaissances scientifiques permettant aux décideurs politiques d'agir et à la population d'être sensibilisée.

La stratégie nationale sur les perturbateurs endocriniens, la SNPE, a ainsi soutenu le programme national de recherche sur les perturbateurs endocriniens, avec un appel à projets de 750 000 euros en 2013, avec l'organisation de colloques internationaux en France, avec l'expertise importante de l'ANSES portant sur cinq substances par an, dont le BHA et BHT, qui sont cités dans un article du dernier numéro du magazine *UFC-Que Choisir?*, et avec la mobilisation d'un

million d'euros *via* le plan Écophyto en 2016. Ces financements ont permis de structurer des équipes de recherche dédiées à ce sujet essentiel.

En ce qui concerne le niveau européen, grâce à notre action et à nos contacts réguliers avec le président de la Commission européenne et des ministres de l'environnement européens, quatre phtalates ont été identifiés le 16 février dernier comme substances chimiques extrêmement préoccupantes en raison de leurs propriétés de perturbateurs endocriniens pour l'homme selon le règlement européen REACH. C'est une première, et cette reconnaissance réglementaire permet enfin de mettre en œuvre les interdictions qui s'imposent.

La France vient de déposer un dossier pour que le bisphénol A soit également reconnu au titre du règlement REACH comme perturbateur endocrinien pour la santé humaine. Je sais qu'il y aura des oppositions de la part des industriels, mais cette reconnaissance réglementaire est indispensable pour éliminer cette substance dangereuse. De manière générale, les intérêts particuliers doivent être dépassés pour ériger la santé environnementale au rang de priorité absolue, comme cela aurait toujours dû être le cas.

L'outil réglementaire est un volet prioritaire de la stratégie nationale. Vous connaissez l'engagement du Gouvernement au niveau européen pour que les pesticides perturbateurs endocriniens puissent réellement être exclus du marché, ainsi que le prévoit la réglementation communautaire.

L'article du magazine *UFC-Que Choisir?*, que j'évoquais à l'instant, rappelle que l'on trouve encore dans de nombreux cosmétiques des substances perturbatrices endocriniennes, comme le BHA.

Or, il faut le dire, l'attitude de la Commission européenne sur les perturbateurs endocriniens a été décevante. Elle a beaucoup retardé son action, car elle devait modifier la législation sur les pesticides pour le mois de décembre 2013 au plus tard ; elle n'a présenté un projet qu'au début de 2016, après une condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne, à laquelle la France s'était associée. En outre, les règles proposées pour qualifier une substance de perturbateur endocrinien et l'interdire sont très limitatives. Il sera très difficile de proscrire des substances, sauf à attendre que celles-ci aient causé des ravages importants au sein des populations. Le projet de la Commission ne permet pas de prendre en compte les indices et signaux d'alarme précoces.

La France s'est beaucoup mobilisée pour faire évoluer la proposition de la Commission européenne, qui, sur ce sujet, doit être plus allante. En effet, notre pays défend une position ambitieuse sur la définition des perturbateurs endocriniens, afin de pouvoir obtenir l'exclusion des substances perturbatrices endocriniennes dans les pesticides et les produits biocides.

La France demande ainsi de prendre en compte non seulement les substances perturbatrices endocriniennes avérées, mais aussi présumées, comme c'est le cas pour les substances cancérigènes, mutagènes et reprotoxiques.

Par ailleurs, la Commission européenne demande à maintenir sur le marché certaines substances. La France considère que cette dérogation ne peut s'appliquer qu'à des substances pour lesquelles les effets sur les espèces non-cibles sont suffisamment faibles pour ne pas avoir d'impact sur la biodiversité en général, comme les phéromones, qui sont des produits de biocontrôle.

Je salue une fois encore la résolution sénatoriale votée vendredi dernier, portée par des sénateurs de sensibilités différentes, ce qui montre que l'intérêt général prime lorsqu'il s'agit de santé et d'environnement.

Mme Nicole Bricq. Pas seulement !

Mme Barbara Pompili, secrétaire d'État. La résolution conforte la position française décidée lors de la stratégie nationale, qui est également celle des scientifiques, des experts, ou encore du Parlement européen. Désormais, il est temps que l'Europe se dote d'une réglementation transverse pour réglementer les perturbateurs endocriniens dans les jouets, les cosmétiques, etc.

Comme vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, des discussions sont en cours entre les ministères et les parties prenantes concernant les épandages de pesticides à proximité des habitations.

La ministre de l'environnement a transmis des instructions en 2016 aux préfets pour les arrêtés préfectoraux concernant la nécessité de protéger la population des zones d'épandage à proximité des écoles et des hôpitaux. Soixante-dix arrêtés ont déjà été pris par les préfets.

Je partage l'idée, développée dans votre proposition de résolution, qu'il puisse y avoir également des règles claires concernant les zones de non-traitement à proximité des habitations. Je rappelle d'ailleurs que, depuis 1^{er} janvier 2016, les autorisations de mise sur le marché des pesticides peuvent comprendre de telles distances lorsque l'ANSES atteste de leur dangerosité.

La mise en place de ces zones de non-traitement est cohérente avec les actions que le Gouvernement a menées, qui s'appuient notamment sur les connaissances scientifiques montrant les effets néfastes des pesticides pour la population et l'environnement : interdiction des pesticides pour les jardiniers amateurs en 2019 ; interdiction de la vente en libre-service des pesticides pour le grand public dès cette année ; interdiction des pesticides pour les collectivités dès cette année.

Depuis cette semaine, un guide de solutions pour les collectivités qui renoncent à l'utilisation des pesticides fait l'objet d'une large campagne de communication relayée par la presse régionale et nationale.

Pour toutes ces raisons, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous invite donc à voter à une très large majorité la proposition de résolution présentée aujourd'hui. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain, du groupe CRC et du groupe écologiste.*)

Mme la présidente. La discussion générale est close.

(*M. Jean-Pierre Caffet remplace Mme Jacqueline Gourault au fauteuil de la présidence.*)

PRÉSIDENCE DE M. JEAN-PIERRE CAFFET
vice-président

M. le président. Nous allons procéder au vote sur la proposition de résolution.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION
VISANT À RENFORCER LA LUTTE
CONTRE L'EXPOSITION AUX
PERTURBATEURS ENDOCRINIENS

Le Sénat,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu le code de la santé publique, notamment son article L. 1411-1 qui précise que la politique de santé nationale s'appuie sur le concept d'exposome pour l'identification des déterminants de l'état de santé de la population,

Et son article L. 1311-7 qui définit la déclinaison du plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement en plans régionaux santé environnement (PRSE),

Observant que l'utilisation de perturbateurs endocriniens est massive dans tous les secteurs d'activité et qu'elle ne diminue pas malgré les alertes scientifiques très nombreuses insistant depuis des années sur leurs dangers pour la santé humaine,

Constatant que l'établissement des normes d'exposition aux perturbateurs endocriniens n'est pas réalisé en prenant en compte toutes les expositions auxquelles les individus sont soumis, mais en prenant les expositions à chaque perturbateur endocrinien étudiées séparément, c'est-à-dire sans tenir compte de l'effet cocktail de ces substances sur la santé humaine,

Rappelant que la toxicité de ces substances n'est pas déterminée par la dose absorbée par l'organisme, mais que la période d'exposition au cours de la vie est déterminante et qu'une exposition même faible a des conséquences irréversibles sur l'état de santé des individus, en particulier si elle a eu lieu pendant la grossesse, l'allaitement, le très jeune âge ou l'adolescence,

Considérant que la lutte contre l'exposition des individus aux perturbateurs endocriniens, au vu de ses coûts sanitaires, sociaux, économiques et environnementaux, doit être guidée par des impératifs d'efficacité et d'action dans l'intérêt général de la population,

Soulignant la nécessaire implication de tous les acteurs publics et privés dans le développement de solutions rapides pour trouver des alternatives sans effets sur la santé humaine à l'utilisation massive de substances perturbatrices endocriniennes,

Soulignant le besoin de pouvoir légiférer dans l'intérêt public sur la base d'études indépendantes réalisées par des organismes non financés par des acteurs ayant des intérêts privés en lien avec la production ou l'utilisation de substances ayant un effet avéré ou suspecté de perturbateur endocrinien,

Invite le Gouvernement à renforcer son action contre les perturbateurs endocriniens et à faire de la santé environnementale, de façon urgente et pérenne, une des priorités des politiques de santé mises en œuvre en France,

Souhaite que l'utilisation des phtalates, classés comme substances cancérigènes, mutagènes, reprotoxiques par l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA), soit interdite dans les jouets, les produits cosmétiques et dans tous les dispositifs médicaux,

Souhaite que la lutte contre l'exposition des enfants aux perturbateurs endocriniens, notamment dans les crèches et les écoles, soit une priorité de l'action publique,

Considère qu'en l'état actuel des connaissances scientifiques, il est indispensable d'interdire la pulvérisation de produits chimiques, notamment les produits phytosanitaires, dont nombre d'entre eux sont des perturbateurs endocriniens, aux abords des zones d'habitation et des écoles,

Invite le Gouvernement à intervenir avec fermeté au niveau européen pour défendre l'intérêt général et la santé publique, en luttant contre la facilitation de l'utilisation de substances suspectées d'avoir un effet perturbateur endocrinien, en œuvrant à la prise en compte de l'effet cocktail dans la mise en place des seuils de toxicité, en insistant auprès des instances européennes pour que la définition des perturbateurs endocriniens permette de protéger la santé publique et l'environnement et non les intérêts économiques des entreprises qui les produisent et les utilisent,

Estime qu'il est indispensable que soit développée la recherche universitaire sur les effets sanitaires des perturbateurs endocriniens, notamment grâce à la recherche doctorale,

Estime qu'il est indispensable d'allouer des moyens financiers et humains pérennes à la recherche publique dans ce domaine, afin que les décisions en matière de politiques de santé publique puissent être prises en toute indépendance.

M. le président. 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.

J'ai été saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe écologiste.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)

M. le président. Voici, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la présidence, le résultat du scrutin n° 103 :

Nombre de votants	342
Nombre de suffrages exprimés	304
Pour l'adoption	160
Contre	144

Le Sénat a adopté. *(Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et républicain et du groupe CRC.)*

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

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à seize heures, est reprise à seize heures cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

5

NOMINATION DE MEMBRES D'UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a proposé des candidatures pour un organisme extraparlamentaire.

La présidence n'a reçu aucune opposition dans le délai d'une heure prévu par l'article 9 du règlement.

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées, et je proclame M. Jérôme Bignon membre du conseil de surveillance, et M. Jacques Legendre et Mme Nelly Tocqueville membres du comité stratégique de la société du canal Seine-Nord Europe.

6

DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

Discussion d'une proposition de loi dans le texte de la commission

M. le président. L'ordre du jour appelle, à la demande du groupe écologiste, la discussion de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement (proposition n° 685 [2015-2016], texte de la commission n° 416, rapport n° 415).

Dans la discussion générale, la parole est à M. le secrétaire d'État.

M. Alain Vidalies, *secrétaire d'État auprès de la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, chargé des transports, de la mer et de la pêche.* Monsieur le président, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, l'eau comme source de vie, l'eau comme bien collectif, l'eau comme droit individuel, l'eau comme objet économique, nécessitant des dispositions singulières : telles sont les bases de la proposition de loi que vous examinez aujourd'hui.

Je tiens tout d'abord, au nom du Gouvernement, à saluer la démarche de coconstruction de la proposition de loi examinée cet après-midi.

M. Jean Desessard. Absolument !

M. Alain Vidalies, *secrétaire d'État.* La coconstruction s'est d'abord faite avec de nombreuses associations et organisations non gouvernementales humanitaires, caritatives et environnementales regroupées autour d'une plateforme coordonnée par la fondation France Libertés et la Coalition Eau.

C'est la preuve que nos institutions peuvent pleinement fonctionner en lien avec la société et ses forces vives, et c'est la richesse de notre procédure parlementaire que de permettre à des démarches citoyennes de cette nature de nourrir la discussion dans les hémicycles et d'être examinées par la représentation nationale.

Cette coconstruction a également été transpartisane, ce qui n'a rien d'un hasard, car ce texte satisfait un besoin réel de la société française et répond aux difficultés concrètes que connaissent nos concitoyens les plus fragiles et les plus modestes en matière d'accès à l'eau.

Introduire dans la loi un droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement peut sembler superfétatoire, tant celui-ci relève de l'évidence pour l'immense majorité de nos concitoyens. Toutefois, c'est oublier la réalité que vivent des milliers de femmes, d'hommes et d'enfants qui, aujourd'hui encore, sont privés de ces droits qui semblent acquis au plus grand nombre, parce que leur mode de vie n'est pas sédentaire, parce qu'ils vivent éloignés des réseaux, disposent de ressources trop contraintes ou ont perdu leur toit.

Ce droit garanti, les conditions de sa mise en œuvre et de son financement seront au cœur de la discussion parlementaire. Le Gouvernement sera présent pour accompagner vos réflexions et vos orientations, dans le respect de l'initiative parlementaire qui caractérise le texte. Celui-ci prévoit la mise à disposition par les collectivités locales d'équipements sanitaires et d'accès à l'eau potable pour les personnes non raccordées.

La décentralisation, c'est la liberté des territoires de déterminer les conditions les plus adaptées à la réalité de chacun d'entre eux pour garantir l'égal exercice des droits. Cette proposition de loi s'inscrit dans cette exigence. Bains douches municipaux, équipements spécifiques dans les centres sociaux : chaque collectivité doit avoir le choix des solutions, pourvu que le droit des plus démunis à accéder facilement et sans excès de démarches à l'eau potable et à des équipements sanitaires indispensables à leur dignité leur soit garanti.

Inscrire cette exigence dans la loi permet également d'aider les élus locaux qui se heurteraient à des oppositions à la réalisation de tels équipements. Nous savons tous qu'il est difficile de développer des projets de ce type, car ils suscitent d'abord bien souvent – trop souvent – des réticences de voisinage et alimentent parfois des fantasmes. En faire une disposition législative permet aussi d'aider les maires.

Le Gouvernement s'est engagé sur ce point à faire adopter une nouvelle tarification progressive de l'eau, de l'électricité et du gaz, afin de garantir l'accès de tous à ces biens essentiels et d'inciter à une consommation responsable.

En matière d'énergie, cet engagement est tenu. Plusieurs dispositions de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, présentée par Ségolène Royal, ont mis en place la traduction concrète de ces principes, notamment au moyen du chèque énergie.

En ce qui concerne l'accès à l'eau et sa tarification sociale, la loi visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes, dite « loi Brottes », que vous avez adoptée en 2013, a ouvert aux collectivités locales la possibilité d'expérimenter pendant cinq ans de nouvelles tarifications de l'eau et/ou de l'assainissement, ainsi que des systèmes d'aides au paiement de la facture d'eau, afin de garantir un meilleur accès de tous à ces services.

Les dispositifs d'aide aux ménages ayant des difficultés à payer leurs factures d'eau sont ainsi complétés par un volet préventif, car cette expérimentation prévoyait une tarification

sociale progressive prenant en compte la situation concrète des ménages, c'est-à-dire leurs revenus et le nombre de personnes composant le foyer.

Je salue ici les cinquante collectivités locales qui se sont engagées dans cette expérimentation, laquelle doit permettre de tirer les enseignements des différents dispositifs d'aide, de leur coût de gestion, de leur appropriation par les personnes auxquelles ils sont destinés. Comme les collectivités expérimentatrices elles-mêmes en ont exprimé le souhait, des amendements visent à faire en sorte que cette expérimentation soit prolongée, afin de tester la robustesse dans le temps des dispositifs d'aide, notamment au regard des mises à jour de fichiers. Le Gouvernement aura, sur ces questions, une approche pragmatique.

Cette proposition de loi tend à définir non seulement un cadre universel ne reposant pas sur la seule volonté des collectivités, mais aussi une démarche répondant plus vite et de façon générale à la question. Cela suppose de préciser les conditions de la création de l'aide forfaitaire préventive pour l'eau prévue dans la présente proposition de loi. La mise en place de cette allocation forfaitaire nécessite de définir avec les acteurs concernés des modalités de mise en œuvre pour s'assurer de son caractère opérationnel et juste, ainsi que pour préciser son financement.

Je précise que le Gouvernement a retiré les deux amendements qu'il avait initialement déposés.

M. Ronan Dantec, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Très bien !

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Le Gouvernement souhaite que les débats se poursuivent. Vous le trouverez, au cours de ce débat, attentif, partenaire de cette démarche et disposé à trouver avec vous les meilleures solutions pour garantir la solidarité avec les ménages les plus modestes en matière d'accès à l'eau. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain, du groupe CRC et du groupe écologiste.*)

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

M. Ronan Dantec, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est un élément vital, indissociable de la dignité humaine.

Je voudrais tout d'abord rappeler que vivre dans une société où l'accès à l'eau n'est pas permis au plus grand nombre est très difficile, et qu'il s'agit toujours d'un enjeu majeur de développement pour les pays dont une partie de la population est privée d'un accès à une eau salubre et à des installations sanitaires. Il suffit de rappeler ce chiffre alarmant : près de 700 000 enfants de moins de cinq ans meurent chaque année du fait de maladies liées à la consommation d'une eau contaminée.

En France, le droit à l'eau potable et à l'assainissement est une réalité pour la grande majorité de la population. C'est une chance. En effet, près de 99 % des personnes sont aujourd'hui raccordées à un réseau de distribution d'eau.

Pourtant, certaines catégories de population n'ont toujours pas, dans notre pays, au XXI^e siècle, d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans des conditions satisfaisantes. Il s'agit, d'une part, des personnes qui n'ont pas d'accès physique à l'eau, notamment les sans-abri, et, d'autre part, de personnes en difficulté qui ont du mal à régler leurs factures d'eau et font face à des impayés, voire à des coupures d'eau.

L'objet de cette proposition de loi sur laquelle, M. le secrétaire d'État l'a dit, nous avons longuement travaillé, est de remédier à ces deux situations.

J'ai entendu plusieurs de nos collègues exprimer en commission des craintes quant à son contenu, notamment s'agissant des dispositions qui ont trait aux collectivités territoriales.

Ces craintes, je le dis avec force, sont totalement infondées si l'on regarde en détail les mesures que ce texte contient, au-delà de tout fantasme et de toute posture.

M. Roland Courteau. Exact !

M. Ronan Dantec, rapporteur. Que prévoit-il ?

Premièrement, il inscrit dans la loi la reconnaissance d'un droit à l'eau potable et à l'assainissement. J'insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas de créer un droit opposable, puisque la proposition de loi ne définit pas de voies de recours juridictionnelles pour contraindre la puissance publique à agir.

Il s'agit simplement d'inscrire dans l'ordre juridique interne un droit qui a été reconnu au niveau international, notamment par la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies du 28 juillet 2010, dont l'adoption a été soutenue par la France. Je suis d'ailleurs quelque peu surpris que certains amendements tendent à remettre en cause cet engagement pris sous la présidence de Nicolas Sarkozy... Le respect des engagements internationaux de la France devrait pourtant faire l'objet d'un consensus assez large.

M. Roland Courteau. Eh oui !

M. Ronan Dantec, rapporteur. Deuxièmement, ce texte prévoit que les collectivités compétentes en matière d'eau et d'assainissement installent et entretiennent des équipements de distribution gratuite d'eau potable. Il prévoit également la mise à disposition gratuite de toilettes publiques dans les collectivités de plus de 3 500 habitants et de douches publiques dans les collectivités de plus de 15 000 habitants, afin, notamment, que les personnes sans-abri puissent satisfaire leurs besoins élémentaires d'alimentation et d'hygiène.

Cette mesure est bien loin d'être aussi contraignante qu'il y paraît ou qu'on le dit. Le texte indique clairement que, pour se conformer à ces obligations, les collectivités pourront utiliser des équipements sanitaires existants dans des bâtiments publics, par exemple les vestiaires des centres sportifs, ou dans des bâtiments appartenant à des associations qu'elles subventionnent.

Pouvez-vous me citer une commune en France qui ne dispose pas aujourd'hui d'un point d'eau pouvant être mis à disposition des personnes démunies ? Cela n'existe pas ! Je crois même que la bonne gestion de la qualité de l'espace public – j'en parle d'expérience, puisque je suis élu local – conduit de plus en plus de communes à reconstruire des points d'eau et des sanitaires afin d'améliorer le vivre ensemble dans l'espace public.

Cette mesure n'occasionnera donc aucune dépense de construction d'installations sanitaires nouvelles pour les collectivités. Par ailleurs, je le répète, il ne s'agit pas d'un droit opposable.

En revanche, comme l'a très bien dit M. le secrétaire d'État, les collectivités qui le souhaitent pourront s'appuyer sur cette disposition pour développer leur offre. C'est donc une loi d'incitation. Nous n'échapperons pas cet après-midi,

je le sais, à un discours convenu et systématique sur l'inflation des normes. J'alerte simplement ceux qui le tiendront sur le fait que rien dans la proposition de loi ne relève de la norme.

M. Rémy Pointereau. Si !

M. Ronan Dantec, rapporteur. J'ignore comment on a pu lire le contraire dans le texte.

Il eût été légitime d'avoir un débat sur l'opportunité d'aller plus loin et de créer un droit opposable, mais tel n'est pas l'objet de la proposition de loi.

Le cœur de cette proposition de loi est la création d'une aide préventive pour l'accès à l'eau, versée sous condition de ressources aux personnes qui ont des difficultés à régler leurs factures d'eau. Cette aide serait attribuée aux personnes dont les revenus sont compris entre le montant du RSA socle et le plafond de ressources de la CMU-C, en intégrant les écarts de prix de l'eau suivant les territoires – c'est une donnée importante.

J'insiste sur un autre point : cette somme sera uniquement dédiée au paiement des factures d'eau et ne sera pas intégrée dans le budget global du ménage.

Il s'agit ainsi de créer un chèque eau, sur le modèle du chèque énergie, en cours d'expérimentation, et qui sera généralisé au 1^{er} janvier 2018. On ne crée donc pas d'usine à gaz, puisque l'on utilise un dispositif en cours de mise en place.

Une autre objection m'a été faite : pourquoi créer une telle aide alors que les centres communaux d'action sociale, les CCAS, et les fonds de solidarité pour le logement, les FSL, gérés par les départements, accordent déjà des aides aux ménages en difficulté pour régler leurs factures d'eau.

Il s'agit justement de sortir d'un système où l'on aide, au cas par cas, les personnes à faire face à leurs impayés d'eau, comme le font actuellement les CCAS et les FSL, et de verser une aide en amont, afin, justement, d'éviter que les personnes ne se retrouvent dans l'impossibilité de payer leurs factures. Il est donc question de mettre en place une aide « préventive », lorsque le système actuel n'est que « curatif ». Dans notre société, c'est en effet l'État qui doit mettre en place et financer les dispositifs visant à satisfaire les besoins essentiels.

La création d'une telle aide préventive permettra de réduire le nombre d'impayés d'eau et, par conséquent, le nombre de dossiers gérés par les CCAS et les FSL.

Nous sommes très nombreux ici à nous alarmer de l'incapacité des départements à assumer la totalité de leurs compétences d'action sociale. Pour une fois, l'État est prêt à reprendre cette responsabilité. Cela devrait tous nous rendre enthousiastes, car c'est autant d'argent que les départements n'auront pas à dépenser demain.

M. Roland Courteau. Eh oui !

M. Ronan Dantec, rapporteur. Il s'agit surtout d'une mesure de simplification, qui fera faire aux communes et aux départements des économies plus importantes en termes de gestion de dossiers, rapportées aux 60 millions d'euros que coûte le traitement social de l'eau.

Je suis très surpris qu'il n'y ait pas de consensus entre nous sur ce point, cette mesure permettant aux collectivités territoriales de réaliser des économies très conséquentes. Nous sommes pourtant nombreux à considérer que l'État met à leur charge une partie des politiques publiques !

La mesure est également bénéfique pour les entreprises de distribution d'eau, qui seront moins confrontées aux impayés de leurs clients et aux problèmes que cela pose en termes de récupération des sommes dues et de contentieux en cas de coupure d'eau.

J'en viens maintenant à la question du financement de cette aide. Le Conseil général de l'environnement et du développement durable, le CGEDD, a estimé le coût d'une telle aide entre 50 et 60 millions d'euros, à comparer avec le chèque énergie, dont le coût est de l'ordre de 600 millions d'euros.

Dans sa version initiale, la proposition de loi prévoyait la création d'une taxe additionnelle à la taxe existante sur l'eau en bouteille de 0,5 centime d'euro par litre. Cela représentait globalement 1 euro par an et par consommateur d'eau en bouteille, ce qui n'était pas une somme considérable! Cette surtaxe a été supprimée par l'Assemblée nationale, sur l'initiative du Gouvernement et de plusieurs députés.

Désormais, il est prévu que cette aide soit financée par la taxe existante sur l'eau embouteillée, qui est affectée au Fonds national d'aide au logement, le FNAL, et sans que celle-ci soit augmentée. On ne crée donc pas de taxe supplémentaire. Je précise également que les fabricants d'eau en bouteille, avec lesquels j'ai eu l'occasion d'échanger, ne s'opposent pas à cette mouture du texte ; c'est le compromis trouvé à l'Assemblée nationale.

Enfin, la proposition de loi prévoit de mobiliser les collectivités sur le suivi de la mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement par l'organisation d'un débat sur les actions prévues ou menées en la matière dans les trois ans suivant les élections municipales.

Vous le voyez, mes chers collègues, cette proposition de loi répond à l'enjeu majeur de l'accès à l'eau en mettant en place un dispositif simple et peu coûteux d'aide sociale. Voilà des années que la question du droit à l'eau et de la création d'une aide préventive est débattue. Ce texte s'inscrit dans le cadre des nombreux travaux qui ont été conduits sur cette question par des juristes, des associations, ou encore par le Comité national de l'eau et le Conseil d'État. Il est désormais temps d'aboutir et de faire du droit à l'eau potable et à l'assainissement une réalité partagée par tous.

Telle est l'ambition de cette proposition de loi. Elle a été signée et votée par des députés de quatre groupes politiques différents, pas seulement de gauche, à l'Assemblée nationale. J'espère que le Sénat, dans un même esprit constructif et transpartisan, votera en faveur de ce texte. Je remercie d'ores et déjà le Gouvernement d'avoir retiré ses amendements. En effet, en cette fin de session, nous l'avons bien compris, c'est le vote conforme qu'il nous faut rechercher. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et républicain et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-François Longeot.

M. Jean-François Longeot. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, le présent texte aborde une question fondamentale, celle du droit à l'eau. Toutefois, comme l'a très bien dit notre rapporteur, Ronan Dantec, dont je salue au passage l'excellence du travail et la force de conviction, il ne fait pas que proclamer ce droit. Il lui donne corps par deux mesures concrètes.

La première est l'obligation pour les collectivités locales, singulièrement les communes et les EPIC, de fournir à toute personne qui en serait dépourvue un point d'accès à l'eau pour ses besoins élémentaires.

La seconde mesure de concrétisation du droit à l'eau est la création d'une allocation forfaitaire permettant aux ménages les plus nécessiteux de s'acquitter de leur facture d'eau.

Néanmoins, sur qui va peser la mise en œuvre du droit à l'eau? Sur les collectivités locales! C'est bien là que le bât blesse. Pas du tout, nous rétorque Ronan Dantec, aucune charge nouvelle ne pèsera sur les collectivités. Au contraire, elles en bénéficieront.

Premier argument: ne craignez rien, il ne s'agit pas d'un droit opposable.

Deuxième argument: l'obligation de garantir un accès à l'eau potable, à des toilettes, des douches et des laveries ne pèsera pas sur les collectivités parce qu'elle est déjà satisfaite. Toutes les communes visées par le texte disposeront déjà des infrastructures concernées. Le droit à l'accès à l'eau serait donc effectif.

Troisième argument: les collectivités bénéficieraient de l'instauration de l'allocation forfaitaire d'eau.

Si l'on examine les choses d'un point de vue financier, c'est sur les collectivités que pèsent aujourd'hui les aides curatives destinées à régler les impayés d'eau des ménages les plus modestes: soit sur le département, *via* son fonds de solidarité pour le logement, le FSL, lorsque la consommation d'eau est facturée dans les charges du logement, soit sur la commune, *via* le centre communal d'action sociale, ou CCAS, lorsque la facture d'eau est individualisée.

Or, en créant une aide préventive, le présent texte en assure le financement par l'État. L'allocation forfaitaire d'eau sera en effet financée par la taxe sur les eaux en bouteille. Aujourd'hui, cette taxe est intégrée dans le budget général de l'État. Elle serait désormais fléchée vers le Fonds national d'aide au logement, qui la distribuerait aux FSL, lesquels auraient l'obligation de créer un fonds « eau » en leur sein. Le produit de cette taxe est de 50 à 60 millions d'euros. Les besoins estimés de l'allocation forfaitaire d'eau sont du même montant. Tout va donc pour le mieux dans le meilleur des mondes!

L'idée sous-jacente est que l'instauration de l'allocation forfaitaire préventive assèche les besoins d'aides curatives. Par conséquent, le gain pour les collectivités de la création de l'allocation forfaitaire d'eau ne serait pas seulement financier: ce serait aussi un gain de gestion.

Malheureusement, ces arguments ne sont pas convaincants. Celui de la non-opposabilité du droit à l'eau est bien curieux pour qui prétend concrétiser un véritable droit. Cela revient à dire que, si le droit à l'eau emporte des obligations de la part de la collectivité, elles ne seront pas sanctionnées. En quoi ce droit n'est-il pas alors simplement déclaratif?

De plus, pourquoi le droit nouveau ne serait-il pas opposable? À partir du moment où il sera inscrit dans la loi, rien n'interdira d'intenter des recours sur son fondement.

L'argument selon lequel ce texte ne modifiera rien pour les collectivités parce qu'elles fournissent déjà un service d'accès à l'eau interroge sur l'utilité du texte. Qu'apporte-t-il s'il ne

change rien ? Il faut être cohérent : puisque ce texte apporte un changement, il créera des charges nouvelles pour les collectivités. Dire le contraire n'est pas vraiment crédible.

D'ailleurs, aucun élément chiffré n'est produit à l'appui de cette affirmation. Les communes de plus de 3 500 habitants disposent-elles toutes de toilettes publiques et de points d'eau potable accessibles à tous ? Celles de plus de 15 000 habitants proposent-elles toutes des douches et des laveries gratuites ? Nous n'en savons rien, puisque le présent texte est une proposition de loi et que, par conséquent, il n'est pas accompagné d'une étude d'impact. Si le droit à l'eau est si fondamental, pourquoi ne pas avoir présenté un projet de loi associé à une étude d'impact ?

Le texte lui-même contredit l'idée que toutes les installations existeraient déjà, puisque son article 2 prévoit que les collectivités de plus de 15 000 habitants « installent » des douches gratuites, ce qui indique bien qu'elles n'en disposent probablement pas toutes.

Surtout, disposer des infrastructures et les mettre à disposition sont deux choses bien différentes ! En effet, même si les infrastructures existent, cela coûte de les rendre accessibles, en termes d'exigences de sécurité et, encore plus sûrement, d'entretien. Les représentants des collectivités que nous sommes ne peuvent qu'être sensibles à ces charges sans cesse accrues et jamais compensées. Il est du devoir de la Haute Assemblée de dire : « Stop ! ».

Quant à l'argument invoqué à l'appui de la création de l'allocation forfaitaire d'eau, il n'est pas non plus totalement convaincant, pour au moins deux raisons.

La première, c'est que rien ne garantit qu'elle « siphonne » effectivement les besoins actuels en aide curative.

La seconde est que la gestion du dispositif continuera d'incomber aux collectivités. Le texte ne prévoit pas autre chose. Il y est même écrit le contraire à l'article 4, qui prévoit un rapport relatif à « l'opportunité de rapprocher le dispositif de l'allocation forfaitaire d'eau du dispositif du chèque énergie ». En attendant, ce seront bien toujours aux collectivités d'instruire et de gérer les dossiers.

Par ailleurs, il y a deux points importants sur lesquels le texte demeure totalement muet.

Le premier est celui de son application outre-mer. Aucune modalité d'application différenciée n'est prévue, alors qu'elle s'imposerait à l'évidence.

Le second point clef ignoré par la proposition de loi est celui de l'éducation à l'usage de l'eau. La concrétisation du droit à l'eau emporte en effet le risque de faire passer l'eau pour quelque chose de gratuit, donc sans valeur, que l'on pourrait gaspiller.

M. Christian Cambon. Très bien !

M. Jean-François Longeot. On ne peut mettre en place de tels mécanismes sans accompagner ses bénéficiaires, pour qu'ils aient bien toujours conscience que l'eau est une ressource collective, vitale et rare.

Pour conclure, si le présent texte aborde une question fondamentale et y apporte un début de réponse, il comporte encore de trop importantes zones d'ombre concrètes et techniques. D'un point de vue strictement législatif, dans sa mouture actuelle, il n'est pas abouti, ne serait-ce que parce que les charges qu'il crée pour les collectivités ne sont pas assumées, ni financièrement ni politiquement.

Notre vote sera conditionné à l'adoption ou non d'un certain nombre d'amendements, car cette proposition de loi doit être complétée et clarifiée. Les dispositions de certains des amendements que nous allons examiner nous permettront d'aller en ce sens, notamment s'agissant de l'application du texte outre-mer. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et du groupe Les Républicains.*)

M. Charles Revet. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Philippe Madrelle.

M. Philippe Madrelle. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, comme l'a excellemment souligné notre rapporteur Ronan Dantec, que je remercie chaleureusement, la proposition de loi que nous examinons cet après-midi est l'aboutissement d'un long travail de réflexion et de négociation avec de nombreuses ONG, parmi lesquelles la fondation France Libertés a joué un rôle essentiel.

Nous sommes fiers que ce texte, de portée universelle et relatif à la défense des droits humains et des biens communs, ait pu enfin être inscrit à l'ordre du jour du Sénat. Je le rappelle, cette proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale par Michel Lesage et six autres députés issus de groupes politiques différents – Jean Glavany, Marie-George Buffet, Jean-Paul Chanteguet, François-Michel Lambert, Bertrand Pancher, Stéphane Saint-André –, et adoptée à l'unanimité le 14 juin dernier.

Cette proposition de loi a pour objectif d'inscrire ce droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement dans le droit français, suivant ainsi la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, qui avait affirmé, le 28 juillet 2010, ce droit d'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

N'oublions pas que ce combat pour la reconnaissance du droit à l'eau et à l'accès à l'eau potable a été mené inlassablement par celle qui fut la présidente de la fondation France Libertés, Danielle Mitterrand. Elle a toujours été à l'avant-garde pour démontrer la contradiction entre le statut naturel de l'eau et son exploitation économique, en sensibilisant les citoyens aux dangers de la privatisation de ce bien commun.

Comme l'air que l'on respire, l'eau est un bien commun qui ne peut être considéré comme une marchandise. Ce principe est inscrit dans le premier article de la charte des porteurs d'eau – un mouvement international –, qui fait de chaque citoyen « porteur d'eau » un militant pour une gouvernance mondiale de l'eau, pour que l'accès à l'eau potable et à l'assainissement soit un droit inaliénable pour tous.

En juin 2010, nous avons d'ailleurs signé officiellement cette charte des porteurs d'eau à Bordeaux avec la présidente de la fondation France Libertés et le conseil départemental que je présidais.

Élément indispensable de la dignité humaine, dénominateur commun à toute forme de vie sur terre, l'eau est devenue un enjeu géopolitique, à l'origine de migrations et de guerres au XXI^e siècle. Enjeu de solidarité territoriale et de coopération internationale, l'eau se trouve au cœur du changement climatique et de la transition écologique. L'eau est une source de vie, mais, lorsqu'elle vient à manquer, par exemple lors des catastrophes naturelles – on l'a vu récemment lors des tragiques séismes en Haïti ou au Népal en 2015, ou encore à Mayotte –, elle devient la cause de terribles épidémies et de mort.

Il est important de rappeler des données chiffrées : 34 000 personnes meurent chaque jour dans le monde par manque d'accès à l'eau potable, dont 5 000 enfants ; quelque 1,5 milliard de personnes n'ont pas accès à l'eau potable et 2,6 milliards à l'assainissement.

Ces données relatives à la situation dans le monde ne doivent pas faire oublier qu'en France, la cinquième puissance économique mondiale, des milliers de personnes ne disposent pas de branchement à l'eau potable ou n'ont pas les ressources suffisantes pour payer cet accès à l'eau. C'est ainsi que notre pays est loin de respecter les recommandations des Nations unies, qui prévoient un minimum indispensable de 20 litres d'eau par personne et par jour.

L'un des objectifs de cette proposition de loi est de contraindre les collectivités locales à installer et entretenir des équipements de distribution gratuite d'eau potable, ainsi que la mise à disposition de toilettes publiques dans les communes de plus de 3 500 habitants et des douches publiques dans celles de plus de 15 000. Une telle mesure doit permettre aux sans-abri de satisfaire leurs besoins élémentaires d'hygiène et d'alimentation. En outre, de telles installations existent déjà ; l'effort des communes devra porter uniquement sur la visibilité et l'accès à ces équipements.

À ce propos, vous me permettrez de souligner le travail qui est actuellement réalisé dans la métropole bordelaise pour raccorder à l'eau potable une cinquantaine de squats. Ces actions, qui concernent environ 1 000 personnes, favorisent la scolarisation des plus jeunes, évitent le risque de maladies à potentiel épidémique, ainsi que la dégradation des biens publics et privés.

Une autre mesure symbolique contenue dans ce texte est la création d'une allocation forfaitaire d'eau, qui permettrait de venir en aide aux familles ne pouvant pas payer leurs factures. Cette aide s'adresserait aux personnes dont les dépenses d'eau excèdent 3 % de leurs revenus disponibles et concernerait environ 2 millions de personnes en France. Compte tenu des différences du prix de l'eau sur l'ensemble de notre territoire, cette « allocation solidarité eau » ne serait attribuée qu'aux seules personnes payant l'eau à un prix supérieur au prix fixé par décret. Le coût de cette aide est estimé entre 50 et 60 millions d'euros.

Ces mesures, qui tendent à rendre leur dignité à toutes ces populations privées d'eau, sont faciles à mettre en œuvre, et la plupart d'entre elles viennent compléter les dispositifs déjà existants comme la loi Brottes du 15 avril 2013, qui a permis l'interdiction des coupures d'eau ; les nombreuses et récentes décisions de justice condamnant les entreprises industrielles de l'eau vont d'ailleurs faire jurisprudence.

L'obligation qui est faite d'organiser des débats autour de l'eau dans les assemblées délibératives des communes montre que le terrain de l'eau ouvre les portes d'une éducation citoyenne responsable des pratiques démocratiques ; la tenue de tels débats aura l'avantage de rendre les enjeux de l'eau plus lisibles, avec la prise en compte de la dimension du rôle des usagers.

Monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, vous l'avez bien compris, ce combat mené pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est le symbole emblématique de tout un engagement pour un monde plus juste et plus solidaire ! Après la COP21 et le vote de la loi sur la biodiversité, la France doit montrer l'exemple, en s'engageant

encore davantage pour un modèle respectueux de l'environnement, de la ressource en eau, de la promotion des droits humains. Au niveau tant local qu'international, l'eau est un enjeu de gouvernance et la gestion de ce bien commun doit plus que jamais être au service des communautés et de l'intérêt général.

Mes chers collègues, l'adoption de ce texte constituerait une première étape, un fondement dans la reconnaissance de la dignité humaine : le droit à l'eau pour tous.

« L'eau, c'est la vie ! », répétait inlassablement Danielle Mitterrand. L'eau, c'est un droit, un droit inaliénable à inscrire dans la Constitution. Avec ce texte, la France serait pionnière, un modèle pour les autres pays, suivant l'exemple de la Slovénie en Europe, et bien après le Burkina Faso, la Tunisie, l'Afrique du Sud, l'Uruguay, le Venezuela... Ne croyez-vous pas qu'il est temps de le faire chez nous, en France ?

Transcendant les clivages politiques, la Haute Assemblée s'honorerait en adoptant, comme l'a demandé Ronan Dantec, cette proposition de loi par un vote conforme avec l'Assemblée nationale. Cela constituerait une petite pierre fraternelle sur le chemin de l'humanité ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain, du groupe CRC et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à M. Rémy Pointereau. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Rémy Pointereau. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous sommes invités par nos collègues écologistes à discuter d'une proposition de loi, adoptée à l'Assemblée nationale, qui vise à mettre en œuvre le droit à l'eau potable et à l'assainissement.

M. Jean Desessard. Exactement !

M. Rémy Pointereau. Ce texte a un objectif louable. Malheureusement, je regrette qu'il ne soit pas accompagné des outils nécessaires pour l'atteindre. Pis encore, il contient des dispositions aux portées normatives pour le moins discutables, dont il est impossible de chiffrer les coûts en l'absence d'étude d'impact.

Cela commence dès le premier article. Celui-ci comprend le droit pour chaque personne physique de disposer d'une quantité suffisante d'eau potable – difficile de s'y opposer, je vous l'accorde ! Malheureusement, cette mesure pourrait bouleverser l'équilibre qui résulte des dispositions du code général des collectivités territoriales, le CGCT, sur le service public de l'eau et de l'assainissement.

En effet, le CGCT précise que les communes arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Néanmoins, si une construction ne figure pas dans une zone desservie par le réseau de distribution, la commune n'a pas d'obligation de raccordement. Par conséquent, le droit à l'eau potable et à l'assainissement, tel qu'il est prévu dans la proposition de loi, ne pourrait pas s'appliquer.

L'article 2 vise à exiger des collectivités territoriales qu'elles financent de nouvelles obligations, qui représentent des coûts d'investissement et de fonctionnement supplémentaires : l'installation d'équipements de distribution gratuite d'eau potable, l'installation des toilettes publiques gratuites dans les collectivités de plus de 3 500 habitants et des douches publiques gratuites pour les collectivités de plus de 15 000 habitants. Pouvons-nous réellement nous permettre

de solliciter de nouvelles dépenses à la charge des collectivités territoriales, déjà étranglées par les récentes décisions financières ?

M. Christian Cambon. Elles n'en peuvent plus !

M. Rémy Pointereau. Néanmoins, je sais ce que les défenseurs du texte – MM. Dantec et Desessard – vont me répondre : les collectivités territoriales pourraient bénéficier d'aides des agences de l'eau. C'est ce qui est mentionné dans le texte de loi, mais dois-je rappeler la situation dans laquelle se trouvent ces agences ? Depuis 2014, l'État a prélevé, au profit de son budget, environ 500 millions d'euros sur le fonds de roulement des agences de l'eau.

M. Christian Cambon. Eh oui !

M. Rémy Pointereau. À côté de cela, chers collègues de la majorité gouvernementale, vous avez élargi leurs prérogatives, puisque, depuis la loi pour la reconquête de la biodiversité, les agences de l'eau ont à leur charge la gestion de la biodiversité terrestre. En somme, vous demandez aux agences de l'eau de faire plus avec moins : cela n'est pas possible !

Quant aux articles 3 et 4, ils visent l'introduction de deux mécanismes d'aide préventive : l'aide préventive pour l'eau, à l'article 3, et la création d'une allocation forfaitaire d'eau pour les ménages les plus pauvres, à l'article 4. Ces dispositions vont déresponsabiliser nos concitoyens.

Cela se fera d'abord sur le plan économique : il s'agira d'anticiper des situations d'impayés consécutives, soit du fait d'un prix de l'eau trop important, comme le prévoit le mécanisme d'allocation forfaitaire d'eau prévu à l'article 4, soit du fait de dépenses d'eau trop importantes au regard des ressources des ménages, comme le prévoit l'aide préventive pour l'eau à l'article 3.

Ensuite, cela va aussi déresponsabiliser nos concitoyens sur le plan écologique, puisque de tels mécanismes ne peuvent que décourager les comportements vertueux en termes de consommation raisonnée d'eau potable. Enfin, l'absence d'étude d'impact concernant les articles 3 et 4 ne nous permet pas, en tant que législateur, d'appréhender les conséquences économiques et sociales.

Vous comprendrez que, étant attaché à la simplification des normes, je ne puisse m'associer à des mesures qui pourraient se traduire par la naissance de nouvelles normes.

Quant à l'article 6, on nous explique que le produit de la contribution sur les eaux et boissons embouteillées, dont les sommes perçues par la douane sont mises à la disposition de chaque commune concernée, sera fléché vers l'allocation de logement social, qui est une composante du Fonds national d'aide au logement, le FNAL. Néanmoins, cette allocation n'a rien à voir avec l'allocation forfaitaire d'eau, puisque celle-ci est une autre composante du FNAL...

Ainsi, l'article 6 ne permet pas d'apporter de nouvelles sources de financement en faveur de l'aide préventive pour l'eau de l'article 3, ni pour l'allocation forfaitaire d'eau prévue à l'article 4. De surcroît, il n'est nullement mentionné que ces fonds accompagneront les collectivités territoriales dans le financement des nouvelles obligations prévues par l'article 2.

Enfin, et peut-être ne l'avez-vous pas vu, monsieur le rapporteur, les dispositions de l'article 6 affecteront négativement le régime vieillesse des non-salariés agricoles. En êtes-vous conscient ?

M. Charles Revet. En plus !

M. Rémy Pointereau. Nous avons bien compris qu'il s'agissait d'une loi d'affichage et de communication, à soixante jours de l'élection présidentielle. (*Protestations sur les travées du groupe écologiste et du groupe socialiste et républicain.*) Il existe selon moi d'autres priorités en matière d'infrastructures d'alimentation en eau – le renouvellement des canalisations se fait tous les deux cents ans ! –, avant de réaliser des installations dont on ignore si elles seront utilisées.

Mes chers collègues, vous l'aurez donc compris, même si l'objectif ici est louable, le groupe Les Républicains, dans sa grande majorité, ne votera pas cette proposition de loi, que je considère pour ma part – pardonnez la franchise de mes propos ! – comme un puits sans fond. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Christian Cambon. Très bien !

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

M. Bernard Vera. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, l'effectivité du droit à l'eau est un sujet récurrent dans notre hémicycle. En effet, si la loi sur l'eau et les milieux aquatiques a défini un droit à l'eau à son article 1^{er}, aujourd'hui encore aucun instrument légal ne permet réellement de le garantir. Cette absence est contradictoire avec les engagements internationaux pris par la France, notamment dans le cadre de l'ONU.

Il convient donc que le législateur donne corps à ce droit fondamental par l'adoption de dispositifs efficaces, ce qui est l'objectif de ce texte.

Je rappelle que notre groupe avait déposé, dès 2009, une proposition de loi sur ce sujet. Nous avons d'ailleurs tenté d'insérer ces dispositions lors de la discussion sur les aides versées aux ménages pour faire face aux impayés, une proposition de notre collègue Christian Cambon abordant le volet curatif du droit à l'eau.

M. Christian Cambon. Absolument !

M. Bernard Vera. Nous abordons aujourd'hui l'autre versant de ce droit, le volet préventif, afin de consacrer le droit à l'eau et à l'assainissement comme un droit réel et tangible.

Ce long travail de conviction a été mené avec des associations, le Comité national de l'eau, la Coordination eau. Il est maintenant assumé par la fondation France Libertés.

Le constat est clair et partagé par tous les acteurs : si l'eau est un bien commun, rare et précieux, son accès doit être garanti à tous dans sa dimension eau potable, par une « allocation eau », ainsi que par un accès à l'assainissement.

Cela passe d'abord par de nouvelles obligations incombant aux collectivités en matière sanitaire, par des douches, des toilettes et des points d'eau obligatoires. Un tel dispositif, s'il fait peser des obligations sur les collectivités, apparaît comme nécessaire et justifié au regard de l'importance de cet accès pour la dignité de chacun. Nous y sommes favorables.

Concernant l'accès à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables, le programme national des Nations unies indique que l'accès à l'eau ne doit pas dépasser 3 % des ressources d'un ménage. Par cette proposition de loi, il s'agit donc d'organiser une véritable garantie légale d'accès à l'eau. C'est la même recherche qui avait guidé le dépôt de la proposition de loi par notre groupe en 2009.

Pour autant, il faut souligner que le contenu était légèrement différent. Nous proposons à l'époque la distribution d'une allocation eau, sur le modèle des APL, une allocation dispensée par les CAF et financée par les distributeurs d'eau taxés à hauteur de 1 % de leur chiffre d'affaires.

S'il reste dans cette loi le principe d'une allocation eau, les modalités de versement et les seuils sont laissés à l'appréciation du pouvoir réglementaire.

Par ailleurs, la proposition de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale a évolué vers un financement de ce dispositif par une taxation additionnelle sur les eaux embouteillées.

Depuis des années, ce volet préventif du droit à l'eau achoppe principalement sur la question du financement, et cette nouvelle proposition voulait faire consensus. Pourtant, l'Assemblée nationale, par l'adoption d'un amendement du Gouvernement et du groupe Les Républicains, a supprimé purement et simplement le financement prévu, fléchant simplement l'actuel produit de la taxe sur les eaux embouteillées vers le financement de l'allocation.

Pour ce qui nous concerne, nous n'étions pas opposés par principe à ce type de financement par une taxe additionnelle. Pour autant, le discours selon lequel les consommateurs de bouteilles d'eau peuvent financer ce surplus met totalement de côté le fait même qu'en tout point du territoire la qualité de l'eau n'est pas la même et que certains de nos compatriotes n'ont pas le choix. Une récente étude de l'*UFC-Que Choisir* ? a d'ailleurs souligné ce point.

Par ailleurs, cette source de financement met, encore une fois, les seuls consommateurs à contribution, puisque – nous le savons – cette taxe serait directement répercutée sur le prix de l'eau embouteillée. Quand allons-nous enfin faire contribuer les *majors* de l'eau, et non les consommateurs ?

Sur le fond, il faut être clair. Ce dispositif d'accompagnement social pour l'accès à un droit fondamental n'est pas, dans notre esprit, un aboutissement, mais un premier pas vers un service public de l'eau. En effet, s'il est important de pallier une inégalité manifeste, il reste fondamental de rappeler que l'eau est un bien commun auquel tout le monde a droit, un bien vital qu'il faut sortir des logiques marchandes. D'ailleurs, de nombreuses collectivités, et non des moindres, ont fait le choix d'un retour en régie publique.

Nous craignons malheureusement que les réformes territoriales ne menacent directement les régies existantes par la marche forcée vers des intercommunalités géantes qui ne tiennent pas compte de la géographie et des bassins versants. Nous sommes une fois de plus face à une vision gestionnaire qui tient peu compte de la réalité.

Au-delà de la création de cette allocation eau, il convient parallèlement d'aider les collectivités à faire baisser la facture pour l'ensemble des usagers, en posant la question du prix de l'eau, donc celle de la rémunération des gestionnaires des délégations de service public. En effet, les profits dans le secteur de l'eau sont très confortables, ce qui n'est plus acceptable, pas plus d'ailleurs que les poursuites engagées par Veolia contre les dirigeants de France Libertés pour diffamation.

Un procès se tiendra le 9 mars prochain et nous espérons que la justice protégera ces personnes, dont le seul tort est de dénoncer la poursuite des coupures d'eau et d'appeler à la vigilance sur les méthodes commerciales agressives de cette

société en matière d'avenants aux contrats de délégations. Nous soutenons donc fermement le combat de ces associations.

Au-delà de ces considérations, il n'en demeure pas moins que, aujourd'hui, nous avons le choix : celui de marquer ou non un pas vers un droit à l'eau dans des conditions juridiquement garanties et économiquement acceptables. Il serait regrettable que le Sénat balaye d'un revers de main un travail aussi long et minutieux que celui qui a été réalisé par les auteurs de la proposition de loi et par les associations.

Pour toutes ces raisons, nous soutiendrons évidemment ce texte, sans proposer de modification, afin qu'il soit adopté de manière conforme, donc définitive, par les deux assemblées.

Mes chers collègues, cette proposition de loi apporte une aide concrète et juste à nos concitoyens dans l'exercice d'un droit essentiel reconnu par la loi : le droit à l'eau. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC, du groupe socialiste et républicain et du groupe écologiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Requier.

M. Jean-Claude Requier. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, avec 600 millions de personnes privées d'eau salubre et plus de 2,5 milliards d'individus ne disposant pas d'un accès à des installations sanitaires, le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un enjeu majeur de développement. Face à cette situation, comme cela a été rappelé, ce droit a été inscrit dans différents traités internationaux et il a été reconnu comme fondamental par les Nations unies le 28 juillet 2010.

Si cette question concerne bien entendu avant tout les pays en développement, il se trouve encore en France des catégories de population qui n'ont pas facilement accès à l'eau et à l'assainissement : les sans-abri et les personnes pour lesquelles cette charge économique est difficilement supportable.

En proposant la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable et à l'assainissement, le texte s'adresse à ces catégories. Son objectif est louable. Comment, en effet, ne pas souscrire au principe de la reconnaissance du droit à l'eau potable et à l'assainissement, comme le prévoit l'article 1^{er} ? L'eau est un bien vital, qui doit être garanti pour tous.

Bien entendu, nous ne partons pas de rien. S'il faut reconnaître que la disparition des fontaines publiques et des bains-douches complique la vie des sans-abri, les ménages en difficulté peuvent, en revanche, bénéficier d'un certain nombre de mesures leur permettant de faire face aux impayés ou aux coupures d'eau.

Ces aides, comme vous le savez, mes chers collègues, sont mises en œuvre par les centres communaux d'action sociale ou les fonds de solidarité pour le logement. Les FSL distribueraient ainsi un peu plus de 300 millions d'euros par an, au bénéfice d'environ 600 000 ménages.

Citons aussi la loi Brottes, qui prévoit l'interdiction des coupures d'eau en cas d'impayé, une interdiction qui s'exerce tout au long de l'année, ainsi que la possibilité d'expérimenter la tarification sociale.

Il est certain que ces dispositifs pourraient être améliorés pour mieux identifier et accompagner les particuliers. Je pense notamment aux FSL, dont un quart ne comporterait pas de volet « eau ».

On peut aussi regretter, le rapporteur l'a souligné, que la logique suivie soit plutôt curative que préventive. L'instauration d'un chèque eau, sur le modèle du chèque énergie, irait

en effet dans le sens de la prévention. Le texte propose, à son article 3, une allocation forfaitaire d'eau – pourquoi pas ? –, mais le financement de celle-ci, estimé à plus de 50 millions d'euros, n'est pas consensuel.

Par ailleurs, sans nier la nécessité de favoriser l'accès à l'eau et à l'assainissement dans l'espace public, doit-on faire encore une fois peser l'essentiel de l'effort sur les collectivités locales, comme si elles n'en faisaient pas déjà assez ?

Il n'est pas non plus souhaitable d'imposer, comme le prévoit l'article 2, de nouvelles obligations aux collectivités territoriales et aux EPCI – installation et entretien de toilettes gratuites dans les collectivités de plus de 3 500 habitants et de douches publiques gratuites dans les collectivités de plus de 15 000 habitants –, d'autant que les collectivités territoriales doivent se débattre avec des budgets contraints et des baisses constantes de dotation. N'en rajoutons donc pas, cela pourrait être la goutte d'eau qui fait déborder le vase...

M. Jean Desessard. Ah !

M. Christian Cambon. Excellent !

M. Jean-Claude Requier. Les collectivités locales ont la compétence « eau ». Beaucoup d'entre elles assument leurs responsabilités et mettent en œuvre des actions de solidarité dans le domaine de l'eau, en particulier en milieu rural, où les besoins sont facilement identifiés. Certes, dans certains territoires, on peut mieux faire, en particulier dans les grandes villes, qui sont les plus concernées par la question des sans-abri. Un effort substantiel d'équipement pour atteindre un ratio suffisant de toilettes publiques par habitant y est donc nécessaire.

Si chaque citoyen doit effectivement disposer des moyens suffisants pour assurer son hygiène, préserver sa santé et conserver sa dignité, faisons néanmoins confiance, en attendant que l'État trouve une solution plus pertinente, à l'implication des élus locaux, qui sont animés par les valeurs d'humanisme et de solidarité et mettent en œuvre des politiques de proximité pour tenter de garantir les droits les plus fondamentaux de leurs administrés. C'est la raison pour laquelle le groupe du RDSE ne votera pas en faveur de cette proposition de loi trop contraignante pour les collectivités territoriales, en particulier dans le contexte actuel. (*Applaudissements sur les travées du RDSE et du groupe Les Républicains.*)

M. Christian Cambon. Très bien !

M. René Danesi. Bravo !

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard.

M. Jean Desessard. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, pour son dernier espace réservé, le groupe écologiste a pensé utile de reprendre une proposition de loi transpartisane déposée et adoptée à l'Assemblée nationale, défendue par M. le député Michel Lesage et ayant pour thématique l'eau pour tous.

Notre débat porte sur la mise en œuvre du droit humain à l'eau potable et à l'assainissement. L'effectivité de ce droit est nécessaire pour permettre un égal accès à une ressource vitale à la survie de l'espèce humaine, cela a été suffisamment dit. D'un point de vue tant sanitaire que social, il est urgent et de l'intérêt de tous de permettre cette égalité.

Monsieur Pointereau, vous avez affirmé que débattre de l'eau à deux mois de l'élection présidentielle constituait une manœuvre électorale, ou publicitaire, je ne sais plus.

M. Rémy Pointereau. D'affichage !

M. Jean Desessard. Vous ne manquez pas de souffle, parce que, si débattre de l'eau à deux mois de la présidentielle, c'est de l'affichage, alors le fait que vous nous ayez présenté hier une proposition de résolution sur l'eau et que vous nous présentiez une proposition de loi sur le même sujet demain, c'est un double affichage ! (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et républicain et du groupe CRC.*)

Dans ce texte, il est proposé de reconnaître en droit français le droit à l'eau potable et à l'assainissement, reconnaissance qui existe déjà à l'échelon international puisque deux résolutions de l'ONU, de 2010 et de 2013, qualifient ce droit de « fondamental ». Il s'agit aussi de garantir un accès physique à l'eau potable et à des équipements sanitaires, de créer une aide préventive d'accès à l'eau et à l'assainissement pour les bénéficiaires du RSA socle et d'organiser un débat sur la mise en œuvre de ce droit.

Si le groupe écologiste est convaincu de la nécessité de cette proposition de loi, au point d'avoir demandé son inscription à l'ordre du jour, c'est parce que la France est, elle aussi, concernée par cette question. Même s'il y a eu beaucoup d'avancées sur le problème de l'eau, M. le secrétaire d'État et M. le rapporteur l'ont souligné, pourquoi certaines personnes n'ont-elles toujours pas accès à l'eau et à l'assainissement ? Comment expliquer que, au XXI^e siècle, le pays des droits de l'homme laisse sans eau les personnes les plus fragiles ou vivant dans un habitat précaire ?

M. Roland Courteau. Bonne question !

M. Jean Desessard. S'il y a peu à faire, justement, pourquoi ne pas le faire maintenant ?

M. Christian Cambon. C'est au Gouvernement de s'en charger !

M. Jean Desessard. Dans beaucoup d'endroits, il y a des sans-abri.

M. Jacques Genest. Des noms !

M. Rémy Pointereau. Paris, par exemple !

M. Jean Desessard. Il y a aussi des personnes vivant dans une situation précaire, et vous en connaissez.

La devise de notre République pose le principe d'égalité ; nous devons l'appliquer à la question du droit à l'eau. Or quelle a été votre réponse, monsieur Pointereau ? Vous avez indiqué que c'était trop cher.

M. Rémy Pointereau. En effet !

M. Jean Desessard. Face au principe fondamental d'égalité, on ne peut pas avoir comme seule réponse « C'est trop cher, attendons demain que nous soyons plus riches » ! Ce n'est pas possible !

Au-delà des enjeux sociaux et de santé publique, la mise en place d'équipements sanitaires ou de distribution d'eau participe également à la valorisation de nos territoires. Comment expliquer que la cinquième puissance économique mondiale...

M. Rémy Pointereau. La sixième !

M. Jean Desessard. ... ne soit pas en mesure de proposer des installations en nombre suffisant ? Nous avons dans nos territoires des touristes ou des promeneurs, mais également des SDF ; je ne sais pas ce qu'il en est dans votre ville, monsieur Pointereau, mais, sans vouloir vous faire un dessin, il n'est tout de même pas agréable de voir certaines

personnes faire leurs besoins sur la voie publique! Cela ne valorise pas les territoires! (*Exclamations sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Christian Cambon. Ce n'est pas un argument!

M. Roland Courteau. C'est la vérité!

M. Jean Desessard. Cela se passe dans beaucoup d'endroits, y compris à Paris! Comment peut-on laisser faire ça? Croyez-vous que cela valorise les territoires? Non! Et je ne parlerai pas des déficits de toilettes publiques, comme à Montpellier, ville qualifiée de « surdouée », où il n'y a que cinq toilettes publiques pour 257 000 habitants...

L'effectivité du droit à l'eau est également mise à mal par les difficultés que rencontrent certains ménages à payer leur eau. Un consensus existe pour considérer que le coût est excessif lorsque la facture dépasse 3 % des revenus. Or le constat est édifiant: environ un million de ménages sont confrontés à une facture excessive et ne seraient donc pas en mesure de la payer. Ce phénomène entraîne des impayés, eux-mêmes à l'origine de coupures d'eau, qui privent des familles de l'accès à cette ressource vitale. Cette situation est inacceptable!

Face à cette réalité, l'association France Libertés et d'autres ont proposé au législateur un certain nombre de modifications du droit afin de prévenir ces difficultés. Tel est l'objet du texte discuté aujourd'hui, qui propose de mettre en place une aide préventive d'accès à l'eau et à l'assainissement.

Cette nouvelle aide ne pèsera pas sur les collectivités territoriales. En effet, la présente proposition de loi prévoit l'affectation du produit de l'actuelle contribution sur les eaux embouteillées au financement de cette aide, contrairement à ce que vous disiez, monsieur Pointereau.

M. Jean-François Husson. Ça suffit! Ce n'est pas un dialogue avec M. Pointereau!

M. Jean Desessard. À terme, cette aide permettra même de diminuer le coût des aides curatives. En effet, les fonds de solidarité pour le logement et les centres communaux d'action sociale auront de moins en moins de coûts de gestion liés aux dossiers d'impayés puisque ces derniers diminueront grâce à l'application de cette loi.

La proposition de loi examinée aujourd'hui présente un double avantage: elle reconnaît un droit effectif à l'eau potable et à l'assainissement tout en offrant un cadre juridique souple aux collectivités territoriales, ne vous en déplaise, monsieur Pointereau.

M. Jean-François Husson. Oh! Encore?

M. Jean Desessard. Cette position de compromis ne résulte pas du hasard. Ce texte, porté, je le rappelle, par des députés de quatre groupes politiques différents, a été construit en partenariat avec des associations comme France Libertés et certaines institutions. Soutenu par les embouteilleurs et les services de gestion des eaux, il a évolué pour tenir compte de la position du Gouvernement lors de sa lecture à l'Assemblée nationale.

M. le président. Veuillez conclure, monsieur Desessard!

M. Jean Desessard. C'est pourquoi j'en appelle au bon sens – je n'ose pas dire, monsieur Pointereau, des Républicains – de toutes les couleurs politiques pour adopter ce texte conforme et ainsi poursuivre cet esprit constructif au Sénat. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste, du groupe socialiste et républicain et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Roland Courteau.

M. Roland Courteau. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, « Dis-moi ce que tu fais de ton eau, je te dirai qui tu es », écrit Erik Orsenna. Voilà qui résume parfaitement, en quelques mots, mon propos.

Comme le disait le député Michel Lesage, cosignataire de cette proposition de loi particulièrement opportune, « l'eau est bien le reflet de nos communautés humaines. Elle est un marqueur de l'état de notre société et symbolise tous les défis que nous devons relever: la gestion de nos ressources naturelles, le développement, la dignité humaine, l'accès à la santé et à la sécurité alimentaire ».

Selon la résolution de l'ONU, le droit à l'eau potable et à l'assainissement est bien « un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme ». Il faut dire que l'eau constitue indéniablement l'un des défis les plus importants de notre siècle; cette ressource devient rare dans certaines zones de notre planète et représente un enjeu majeur de santé publique.

Si les sujets en lien avec le réchauffement climatique traitent à juste titre des énergies lors des conférences internationales, la place de l'eau y est paradoxalement moins présente, reconnaissons-le, y compris dans le compromis final de la COP21. Pourtant, chaque être humain devrait pouvoir satisfaire ses besoins essentiels en eau, ce qui est loin d'être le cas. Sur la planète, près de 1 milliard de personnes n'ont pas accès à l'eau potable et plus de 2 milliards ne bénéficient pas d'un assainissement de base. Chaque année, plus de 2 millions de personnes meurent dans le monde de maladies liées à l'absence ou à la mauvaise qualité de l'eau.

En France, grâce notamment à l'existence d'une politique volontaire, l'accès à l'eau et à l'assainissement est garanti au plus grand nombre, mais seulement au plus grand nombre, car, hélas, tous ne bénéficient pas de ce droit fondamental. Entre 100 000 et 150 000 personnes, parmi les plus vulnérables et les plus démunis, en sont écartées, et l'on estime à près de 1 million les ménages ayant, certes, accès à l'eau, mais à un coût dont le niveau est jugé inabordable.

Dès lors, comment ne pas saluer l'initiative des sept députés à l'origine de ce texte et l'important travail de réflexion engagé par les lanceurs d'alerte que sont les associations et ONG regroupées au sein de la plateforme coordonnée par la fondation France Libertés et la Coalition Eau? Je crois savoir que ce fut là le dernier, mais le plus beau des combats de Danielle Mitterrand.

Force est de constater que ce droit à l'eau n'était pas encore formellement reconnu en France comme un véritable droit, bien qu'il bénéficiât d'une reconnaissance de principe dans plusieurs textes. Il y avait donc urgence sociale à faire de l'accès à l'eau un droit effectif pour tous.

Dans cet objectif, la proposition de loi prévoit plusieurs mesures, dont la création et le financement d'une aide forfaitaire préventive pour l'eau en faveur des personnes en situation de précarité. C'est effectivement là, monsieur le rapporteur, qu'est le cœur du texte. En effet, les réponses apportées jusqu'à présent portaient, pour l'essentiel, sur le curatif, *via* les CCAS ou les fonds de solidarité pour le logement, avec les limites que comportent de tels outils: procédures inégalitaires selon les départements et souvent considérées comme humiliantes ou stigmatisantes pour les ayants droit.

De fait, il était difficile d'assurer une mise en œuvre complète et équitable de ce droit. D'où la nécessité de ce volet préventif dans le présent texte, pour que le droit à l'eau soit un droit pour chacun, quel que soit son territoire de vie. Bref, il s'agit d'un dispositif de solidarité, qui devait être national, préventif et simple pour les bénéficiaires du RSA socle ou de la CMU complémentaire.

Il était par ailleurs important de mobiliser les collectivités locales sur cette question éminemment sociale. Plusieurs dispositions complètent ainsi le code de la santé publique, afin d'obliger les collectivités territoriales et les EPCI à prendre les mesures nécessaires pour satisfaire, dans un délai de cinq ans, les besoins élémentaires en eau potable et en assainissement, en installant des équipements de distribution gratuite d'eau ainsi que, dans les communes les plus peuplées, des toilettes publiques et des douches gratuites.

Il s'agit là, mes chers collègues, d'un enjeu de salubrité, d'hygiène et, surtout, de respect de la dignité humaine ; ce respect justifie que le droit à l'accès de tous à l'eau soit enfin une réalité. Franchement, comment peut-on oser s'opposer à un tel texte et à ce premier grand pas ? Je m'interroge... *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain, du groupe CRC et du groupe écologiste.)*

M. Ronan Dantec, rapporteur. Absolument !

M. le président. La parole est à M. Jacques Genest. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

M. Jacques Genest. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui défend des principes auxquels chacun ici souscrit pleinement : favoriser l'accès de chacun, quelle que soit sa condition matérielle, à l'eau potable et au réseau d'assainissement. Toutefois, elle est aussi tout à fait anachronique, non pas en raison des valeurs qu'elle défend – la dignité et la promotion de l'hygiène sont des valeurs que la République a portées haut au travers de ses politiques de santé publique, de ses programmes sociaux et de l'enseignement de ses hussards noirs et qui doivent continuer de guider l'action des élus d'aujourd'hui et de demain –, mais en raison de plusieurs de ses dispositions. Ainsi, les mesures visant à répondre aux besoins en eau potable des personnes rencontrant de grandes difficultés sont déjà appliquées, et depuis fort longtemps, par les départements et les comités communaux d'action sociale, les CCAS.

Monsieur le rapporteur, les élus locaux n'ont pas attendu l'initiative de quelques députés hors sol pour organiser la solidarité sur leur territoire. Au contraire de la logique de ces dispositions, le suivi de ces questions par le CCAS, organisme local, permet d'accompagner les foyers fragilisés, et cette proximité garantit que l'aide offerte soit en adéquation réelle avec les besoins exprimés. Croyez-moi, cela sera toujours plus efficace qu'un dispositif complexe et bureaucratique !

En outre, le texte issu de la commission souffre d'un autre anachronisme : il a le côté « *vintage* » de la France jacobine d'hier et de son hyper-réglementation.

M. Ronan Dantec, rapporteur. Moi, je défends la France jacobine ?

M. Jacques Genest. L'heure n'est plus à l'ajout de normes accablant les forces vives et les élus de notre pays, monsieur le secrétaire d'État. Il devient au contraire furieusement d'actualité de limiter les contraintes pesant sur ceux qui

agissent, en ne perturbant pas, par des textes dont l'interprétation et l'exécution seraient sujettes à caution, les initiatives qui fonctionnent bien. Je pense notamment à la question des réseaux d'assainissement et d'eau potable, auxquels chaque habitant résidant sur le territoire de la commune, mais en dehors des dessertes prévues par le schéma de distribution pourrait réclamer un raccordement. Cela représenterait un coût considérable pour les communes rurales, déjà soumises à de lourdes contraintes budgétaires.

Certes, nous avons eu un léger soulagement lorsque nous avons constaté que l'Assemblée nationale avait supprimé la taxe imposée aux producteurs d'eau en bouteille, une mesure aussi injuste qu'économiquement archaïque. Cela dit, pourquoi l'État, qui puise chaque année dans le fonds de roulement des agences de l'eau, n'offrirait-il pas à celles-ci un peu de répit afin qu'elles puissent subventionner, à bon droit, les installations exigées par cette proposition de loi ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. C'est justement dans le texte !

M. Jacques Genest. Ainsi, mes chers collègues, je voterai contre ce texte, mais, dans une logique constructive, j'invite M. le rapporteur et M. le secrétaire d'État à prendre connaissance des propositions faites par le groupe de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols, où ils trouveront une inspiration pour le futur. De même, en consultant le texte de la proposition de résolution adoptée hier dans cet hémicycle sur l'initiative de notre collègue Rémy Pointereau, visant à améliorer la gestion de l'eau, ils trouveront des idées pour rendre l'eau moins chère et mieux distribuée, au service de tous.

Puisque vous avez répondu à M. Pointereau, monsieur Desessard, je me permets de répondre à vos propos insultants pour les élus locaux, notamment ruraux. Étant président des maires ruraux de l'Ardèche, je peux vous garantir qu'il n'y a pas d'Ardéchois qui n'ait pas l'eau. Confondez-vous la France avec un pays sous-développé ? *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC. – M. Gilbert Barbier applaudit également.)*

M. Jean Desessard. Je parlais des grandes villes !

M. le président. La parole est à M. Michel Raison.

M. Michel Raison. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, cette proposition de loi repose sur des valeurs de solidarité et de générosité. On peut s'en féliciter, mais, en pleine campagne électorale, cela peut aussi sembler gratifiant pour ses auteurs... Or le pragmatisme doit guider nos travaux et nous donner la faculté de nous abstraire de considérations dont l'unique vertu serait de flatter nos propres consciences tout en essayant de séduire les électeurs.

Ce texte est la triste mais habituelle illustration de cette incapacité à résister aux propositions d'affichage dont les mesures sont à la fois inutiles et contre-productives.

Elles sont d'abord inutiles. Notre collègue Ronan Dantec, le rapporteur, nous l'a prouvé sans le vouloir en recensant les différents dispositifs, qui sont nombreux, existant pour venir en aide aux personnes ayant des difficultés à payer leurs factures d'eau.

Il existe dans les municipalités, au travers des centres communaux d'action sociale, des dispositifs d'aide pour les ménages démunis. À l'échelle des départements, dans le cadre du Fonds de solidarité pour le logement, une ligne budgétaire a vocation à aider les familles en difficulté ; en 2010,

10 millions d'euros ont ainsi été consacrés à la prise en charge des impayés d'eau. N'oublions pas non plus la loi de notre excellent collègue François Brottes de 2013, qui prévoit une expérimentation sur cinq ans; cinquante collectivités se sont portées volontaires. Aussi, ne brûlons pas les étapes, expérimentons!

Respectons aussi, plusieurs orateurs l'ont dit, les élus locaux. Il faut leur faire plus confiance.

M. Charles Revet. Eh oui! Ils sont sur le terrain!

M. Christian Cambon. Absolument!

M. Michel Raison. Trop de lois veulent leur dicter un certain nombre de règles; laissons-leur de la liberté, de l'oxygène.

Par ailleurs, on a interdit en 2014 aux distributeurs de couper l'eau toute l'année, quels que soient les consommateurs. Ce texte est donc inutile.

Il est en outre contre-productif du point de vue du financement. En effet, je rappelle que les collectivités territoriales ont été privées de 11 milliards d'euros de dotations au cours du quinquennat.

M. Charles Revet. Absolument!

M. Michel Raison. Du coup, les investissements dans ces mêmes collectivités ont baissé de près de 5 milliards d'euros...

M. Ronan Dantec, rapporteur. On en récupère 60 millions!

M. François Bonhomme. Un chèque sans provision!

M. Michel Raison. ... et, vu les difficultés financières de l'État, il serait très surprenant que l'on revienne un jour là-dessus.

M. Jean-Pierre Bosino. Il y a 80 milliards d'euros de fraude fiscale, donc ça devrait aller...

M. Michel Raison. D'ailleurs, lors de son discours à l'Assemblée nationale, Mme la secrétaire d'État Barbara Pompili ne semblait pas vraiment emballée par ce texte.

Il me semble également nécessaire de rappeler que, depuis cinq ans, les ménages ont vu leurs prélèvements obligatoires augmenter de 83 milliards d'euros et les entreprises ont vu leurs coûts croître de 20 milliards d'euros, soit plus de 100 milliards d'euros au total.

M. Jean-Pierre Bosino. Et les 40 milliards d'euros du CICE!

M. Michel Raison. En outre, les dépenses de l'État ont augmenté de 94 milliards d'euros. N'en rajoutons pas plus! L'affichage semble aussi séduisant que des mesures proposées par certains candidats populistes à l'élection présidentielle – je pense en particulier au revenu universel.

M. Martial Bourquin. Oh!

M. Michel Raison. Aussi, mes chers collègues, je ne me laisserai pas séduire par ce texte, je voterai contre cette proposition de loi, qui me semble inutile, puisque les outils existent déjà...

M. Ronan Dantec, rapporteur. Mais non!

M. Michel Raison. ... et parce que je souhaite que l'on continue de faire confiance aux élus locaux. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC. – M. Gilbert Barbier applaudit également.*)

M. le président. La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion du texte de la commission.

PROPOSITION DE LOI VISANT À LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DU DROIT À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT

Article 1^{er} (Non modifié)

- ① I. – Le titre I^{er} du livre III de la première partie du code de la santé publique est complété par un chapitre IV intitulé: « Droit à l'eau potable et à l'assainissement » et comprenant un article L. 1314-1 ainsi rédigé:
 - ② « Art. L. 1314-1. – Le droit à l'eau potable et à l'assainissement comprend le droit, pour chaque personne physique dans des conditions compatibles avec ses ressources:
 - ③ « 1° De disposer chaque jour d'une quantité suffisante d'eau potable pour répondre à ses besoins élémentaires;
 - ④ « 2° D'accéder aux équipements lui permettant d'assurer son hygiène, son intimité et sa dignité;
 - ⑤ « 3° (*Supprimé*)
 - ⑥ « L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics concourent à la mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement. »
 - ⑦ II. – Au deuxième alinéa de l'article L. 210-1 du code de l'environnement, après le mot: « potable », sont insérés les mots: « et à l'assainissement ».

M. le président. L'amendement n° 1 rectifié, présenté par MM. Pointereau, Reichardt, Grand, Kennel, Vaspert et Cornu, Mmes Mélot et Estrosi Sassone, MM. Bizet, Commeinhes, Cardoux, Cambon et Lefèvre, Mme Cayeux, M. Magras, Mme Morhet-Richaud, MM. de Raincourt, Morisset, Carle, Masclet, Chaize, Calvet, Danesi, de Nicolaj, B. Fournier, Laménie, Mouiller, Vogel et Savary, Mme Lopez, M. D. Laurent, Mmes Giudicelli et Deromedi, MM. Mandelli et Vasselle, Mme Deseyne, MM. Pierre, Genest et Darnaud, Mme Grunty, MM. Gremillet et Raison, Mme Garriaud-Maylam et M. Rapin, est ainsi libellé:

Supprimer cet article.

La parole est à M. Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. Cet amendement tend à supprimer l'article 1^{er} pour plusieurs raisons.

D'abord, cette disposition a une portée normative pour le moins discutable; son effectivité pourra largement être remise en question.

Ensuite, elle pourrait bouleverser l'équilibre qui résulte des dispositions de la section 2 du chapitre IV du titre II du livre II du code général des collectivités territoriales sur le service public de l'eau et de l'assainissement et de la jurisprudence y afférent. En effet, les dispositions précitées prévoient que les communes arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution, c'est-à-dire les zones dans lesquelles l'obligation de desserte s'applique. Par voie de conséquence, si une construction ne figure pas dans une telle zone desservie par le réseau de distribution, la commune n'a pas d'obligation de raccordement. Tel est le sens donné à ces dispositions par le Conseil d'État, qui a considéré qu'une collectivité territoriale n'a pas l'obligation de raccorder au réseau public d'eau potable un hameau éloigné de l'agglomération principale.

Si l'on ne supprime pas cette disposition, le droit à l'eau pourra entraîner des obligations pour les communes, ce qui engendrera des coûts supplémentaires que la baisse actuelle des dotations empêche de financer.

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

M. Ronan Dantec, rapporteur. On peut entendre que telle ou telle disposition technique de la présente proposition de loi fasse débat, mais, dans le cas précis, il s'agit simplement de référence aux engagements pris par la France sous la présidence de Nicolas Sarkozy.

M. Rémy Pointereau. Vous le regrettez ?

M. Ronan Dantec, rapporteur. Je suis donc très surpris par la volonté de supprimer l'article 1^{er}. Je n'avais pas compris que la majorité sénatoriale souhaitait détricoter le bilan international de l'ancien président...

Il se trouve en outre que le droit d'accès à l'eau a été consacré par la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, dite LEMA. Ce principe existe donc déjà ; on précise simplement les choses et on les sécurise.

On peut discuter de l'article 2 ou de l'article 3 – on va le faire –, mais vouloir supprimer l'article 1^{er}, qui reprend l'engagement de la France sur le droit à l'eau et précise le dispositif par rapport à une loi précédente qui, à la limite, imposait plus d'obligations aux collectivités territoriales, j'avoue que je ne comprends pas...

M. Roland Courteau. Il ne faut pas chercher à comprendre !

M. Ronan Dantec, rapporteur. Cela dit, même si je voulais vous exprimer mon incompréhension totale de cet amendement, je suis là pour donner l'avis de la commission, qui a émis un avis favorable.

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

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Cet amendement vise à supprimer l'article 1^{er}, par crainte, en particulier, qu'il ne crée une obligation de desserte pour les collectivités territoriales.

Cette crainte n'est pas fondée, car les compétences des collectivités territoriales en matière d'assainissement collectif et non collectif ne sont pas remises en cause. Les collectivités auront toujours la responsabilité de l'établissement des zones d'assainissement non collectif en tenant compte de l'intérêt pour l'environnement et la salubrité publique et des coûts que représente une installation collective, comme cela est prévu dans le code général des collectivités territoriales.

Le Gouvernement est donc défavorable à la suppression de cet article, qui permet notamment de définir le droit d'accès à l'eau et de mettre en cohérence les différents codes traitant de ce sujet.

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard, pour explication de vote.

M. Jean Desessard. Par cet amendement, vous nous montrez où vous voulez aller.

Mon cher collègue – je ne citerai pas votre nom pour éviter...

M. Rémy Pointereau. Une collusion ! (*Sourires.*)

M. Jean Desessard. ... un reproche supplémentaire –, vous nous dites que ce texte défend de grandes idées, auxquelles personne ne peut être défavorable dans un hémicycle composé de parlementaires, mais que, ce qui vous intéresse vraiment, c'est que ces idées n'entrent pas en application.

M. Christian Cambon. Ce n'est pas ce qu'on a dit !

M. Jean Desessard. Ce n'est pas bien vis-à-vis de nos concitoyens qui doutent aujourd'hui de la politique, justement parce que, à longueur de meetings, de réunions publiques ou d'émissions télévisées, on affiche de grandes intentions et que, quelques mois plus tard, au moment d'agir, on ne les traduit pas en actes en raison de leur coût, de résistances ou de l'inertie.

Par cet amendement, vous montrez que vous n'avez vraiment pas envie d'appliquer ce droit fondamental à l'eau pour tous. Remarquez, au moins, vous êtes cohérents... Mais vous devriez cesser de voter des textes affichant de grandes intentions et de dire que vous voulez que tout le monde puisse bénéficier des mêmes droits, des mêmes possibilités et des mêmes services, alors que vous pensez fondamentalement qu'il est préférable de ne pas les mettre en application, dès lors que cela a un coût.

Vous nous annoncez des lendemains qui chantent, alors que je vous ai montré que la mise en œuvre de ce droit à l'eau sera positive aussi bien pour les collectivités locales que pour les territoires.

Enfin, vous m'avez repris sur les communes rurales, mon cher collègue. Or ce n'est pas dans les rues des communes rurales que les gens font le plus leurs besoins, c'est effectivement plutôt dans les grandes villes. Je peux vous assurer que le fait de voir des personnes dans des situations désespérées ne pas avoir accès à l'eau et à l'assainissement dans les grandes villes me révolte. Cela vaut le coup de voter cette proposition de loi pour remédier à cette situation inacceptable !

M. Joël Labbé. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Philippe Madrelle, pour explication de vote.

M. Philippe Madrelle. Le groupe socialiste et républicain votera contre cet amendement, car il tend à détruire le fondement même de ce texte, qui est de rendre leur dignité aux personnes qui sont privées d'accès à l'eau potable.

À l'Assemblée nationale, cette question a fait l'objet d'un accord transpartisan et d'un vote unanime. Nous ne comprenons pas cette opposition systématique, cette volonté d'obstruction.

M. Jean Desessard. C'est politique !

M. le président. La parole est à M. Christian Cambon, pour explication de vote.

M. Christian Cambon. Je ne peux pas laisser passer les affirmations de M. Desessard sur l'attitude de la majorité sénatoriale concernant le droit à l'eau.

En février 2011, j'ai eu l'honneur de faire adopter ici, dans cette assemblée, une proposition de loi, également votée par l'Assemblée nationale, qui met en place un dispositif curatif pour aider les familles qui ne sont pas en mesure de payer leurs factures d'eau quand leur montant excède les fameux 3 % édictés par l'OCDE.

Un certain nombre de collègues – je remercie en particulier Jean-Claude Requier – ont eu la gentillesse de rappeler le bilan de cette loi, qui a permis d'aider plus de 300 000 familles grâce aux 10 millions d'euros dépensés par les FSL, eux-mêmes alimentés par les distributeurs d'eau, qu'il s'agisse d'opérateurs publics ou privés, car il ne s'agit pas de distinguer la régie de la délégation de service public.

Par ailleurs, ce dispositif est complété par une décision du Conseil constitutionnel, qui interdit formellement de procéder à des coupures d'eau.

Enfin, comme vous le faites observer, et comme nous le constatons nous-mêmes en tant que maires ou élus de nos communes, il existe des personnes ou des familles déshéritées occupant des locaux qui ne sont pas desservis par l'eau courante. Croyez-vous sincèrement que les maires ou les CCAS laissent perdurer ce genre de situation ? Je me retrouve donc dans les propos tenus par ceux de nos collègues qui défendent les collectivités locales et les maires, ce qui est notre rôle ici.

Nous sommes tous sensibles à cette détresse. Simplement, nous proposons d'autres dispositifs que ces mesures générales visant à distribuer des allocations. Nous avons déjà eu ce débat dans l'hémicycle lorsqu'il a été question de distribuer des mètres cubes d'eau à tout le monde, y compris à vous et à moi. Pour quelle utilité ? Il vaut mieux cibler l'aide et faire en sorte qu'elle aille à celles et à ceux qui en ont besoin.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes et montrent que, globalement, à quelques exceptions près, les dispositifs actuels sont efficaces. Au passage, vous avez évoqué les toilettes publiques, mon cher collègue. Je ne crois pas que ce soit au Sénat d'examiner cette question mais plutôt aux maires. Mme Hidalgo n'a qu'à mieux s'occuper des rues de Paris et tout le monde y trouvera son compte !

Les dispositifs actuellement en vigueur méritent certainement d'être évalués, mais les chiffres montrent, je le répète, qu'ils répondent très largement à cette nécessité de respecter le droit à l'eau pour tous. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Roland Courteau. Insuffisant !

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

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Je voudrais manifester mon incompréhension.

J'ai bien saisi la nature du débat, que nous retrouverons un peu plus tard, sur le manque de précision du dispositif ou, éventuellement, le caractère superfétatoire de telle ou telle disposition. C'est une analyse que le Gouvernement ne partage pas, mais ce débat se comprend. En revanche, ce que viennent de dire les auteurs de l'amendement va exactement à l'inverse de ce qu'ils veulent faire.

L'article 1^{er} dispose simplement que le droit à l'eau potable et à l'assainissement comprend le droit, pour chaque personne physique dans des conditions compatibles avec ses ressources, de disposer chaque jour d'une quantité suffisante d'eau potable pour répondre à ses besoins élémentaires ; d'accéder aux équipements lui permettant d'assurer son hygiène, son intimité et sa dignité. L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics concourent à la mise en œuvre du droit à l'eau potable et à l'assainissement. Or je n'ai entendu personne dire qu'il était contre cet engagement, qui pourrait d'ailleurs faire l'objet d'un principe général.

En adoptant cet amendement, vous courez le risque de faire triompher l'interprétation de ceux qui sont hostiles à la loi au motif qu'elle ne contiendrait que des dispositions de principe. C'est pourquoi, je le répète, le dispositif de cet amendement ne me paraît pas du tout correspondre aux arguments avancés par ses auteurs, que je ne mets absolument pas en cause.

Monsieur Cambon, vous avez cité vos faits de guerre, si j'ose dire, votre action législative sur la question. Pour moi, cela devrait tous vous inciter à vous retrouver autour de l'engagement mentionné à l'article 1^{er}, que vous voulez pourtant supprimer. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste. – M. Alain Bertrand applaudit également.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} est supprimé et l'amendement n° 2 rectifié n'a plus d'objet.

Toutefois, pour la bonne information du Sénat, j'en rappelle les termes.

L'amendement n° 2 rectifié, présenté par MM. Pointereau, G. Bailly, Reichardt, Grand, Kennel, Vaspert et Cornu, Mmes Mélot et Estrosi Sassone, MM. Bizet, Commines, Cardoux, Cambon et Lefèvre, Mme Cayeux, M. Magras, Mme Morhet-Richaud, MM. de Raincourt, Morisset, Carle, Masclat, Chaize, Calvet, Danesi, de Nicolaÿ, B. Fournier, Laménie, Mouiller, Vogel et Savary, Mme Lopez, M. D. Laurent, Mmes Giudicelli et Deromedi, MM. Mandelli et Vasselle, Mme Deseyne, MM. Pierre, Genest et Darnaud, Mme Gruny, MM. Gremillet et Raison, Mme Garriaud-Maylam et M. Rapin, était ainsi libellé :

Alinéa 7

Supprimer cet alinéa.

Article 2 (Non modifié)

- ① I. – Le chapitre IV du titre I^{er} du livre III de la première partie du code de la santé publique, tel qu'il résulte de l'article 1^{er}, est complété par un article L. 1314-2 ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 1314-2. – Les collectivités territoriales ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de distribution d'eau potable et en matière d'assainissement prennent les mesures nécessaires pour satisfaire les besoins élémentaires en eau potable et en assainissement des personnes qui ne disposent pas d'un raccordement au réseau d'eau potable.
- ③ « Les collectivités mentionnées au premier alinéa installent et entretiennent des équipements de distribution gratuite d'eau potable.
- ④ « Dans chaque commune de plus de 3 500 habitants, des toilettes publiques gratuites sont accessibles à toute personne.
- ⑤ « Les collectivités mentionnées au premier alinéa de plus de 15 000 habitants installent et entretiennent des douches gratuites. Elles adoptent, le cas échéant, des dispositions pour donner accès à des douches ou des laveries dans des établissements recevant du public. »
- ⑥ II. – Les dispositions de mise en œuvre du I sont prises dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi. Les collectivités ou établissements publics mentionnés au I utilisent, le cas échéant, des équipements sanitaires existant dans des bâtiments communaux et dans des équipements qu'ils subvention-

nent. Ils peuvent bénéficier d'aides pour la création de nouveaux équipements, en particulier d'aides des agences de l'eau.

M. le président. L'amendement n° 3 rectifié, présenté par MM. Pointereau, Reichardt, Grand, Kennel, Vaspart et Cornu, Mmes Mélot et Estrosi Sassone, MM. Bizet, Comminhes, Cardoux, Cambon et Lefèvre, Mme Cayeux, M. Magras, Mme Morhet-Richaud, MM. de Raincourt, Morisset, Carle, Masclat, Chaize, Calvet, Danesi, de Nicolaj, B. Fournier, Laménie, Mouiller, Vogel et Savary, Mme Lopez, M. D. Laurent, Mmes Giudicelli et Deromedi, MM. Mandelli et Vasselle, Mme Deseyne, MM. Pierre, Genest et Darnaud, Mme Gruny, MM. Gremillet et Raison, Mme Garriaud-Maylam et M. Rapin, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. Cet amendement vise à supprimer l'article 2 pour plusieurs raisons.

Le dispositif de cet article ne cible pas avec suffisamment de précision le cœur de la lutte contre la grande pauvreté. En effet, si nombre de nos concitoyens n'ont pas accès à l'eau potable et à l'assainissement, nous le devons d'abord à un manque structurel de places d'hébergement d'urgence et, plus généralement, à une crise du logement, qui se traduit par un déficit chronique de constructions de logements, en premier lieu de logements sociaux. Ainsi, en décembre 2013, 43 % des sans domicile fixe qui ont composé le 115 n'ont pas obtenu de place à Paris, 61 % en province.

S'agissant de la crise du logement, il faut rappeler que nous sommes passés de 600 000 logements construits en 2007 à 417 000 en 2016, si l'on prend les douze mois de juillet 2015 à août 2016. Nous sommes donc largement en retrait par rapport à l'année 2007.

La question de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ne se réglera pas en instituant une obligation de réaliser des toilettes publiques gratuites pour les communes de plus de 3 500 habitants ou des douches gratuites pour les collectivités de plus de 15 000 habitants.

Les auteurs de la présente proposition de loi se trompent également de priorité en ce qui concerne la gestion de l'eau dans notre pays. En effet, on peut s'étonner que les dispositions examinées aujourd'hui créent un droit à l'eau potable et l'obligation de réaliser des équipements, alors même que la gestion de l'eau nécessite avant tout des investissements massifs dans le domaine des infrastructures d'alimentation en eau. Il existe d'autres priorités, les réseaux d'eau potable notamment, avant de penser à construire des installations dont on ignore si elles seront finalement utilisées.

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

M. Ronan Dantec, rapporteur. Cet amendement est plus étonnant que le précédent, mais plus compréhensible. Je n'ai d'ailleurs toujours pas saisi l'objet du dernier amendement, mais passons...

En clair, vous dites que la mise en œuvre effective du droit à l'eau potable, c'est le logement. Votre réponse consiste donc à construire des logements pour les 100 000 sans-abri... J'ai tendance à penser que, dans l'immédiat, certaines personnes risquent d'avoir très soif !

Or le sens de l'article 2, et même du texte dans son ensemble, est de répondre à cette situation d'urgence. Le présent amendement tend à apporter une réponse structurée, assez juste d'ailleurs, mais qui n'est absolument pas adaptée à l'urgence de la situation.

En fait, si j'ai mieux compris le sens de cet amendement, c'est grâce à notre collègue Requier. Il a expliqué, en parlant des communes, que beaucoup d'entre elles faisaient face à leurs responsabilités et, effectivement, beaucoup d'entre elles y font face. En réalité, le sens du combat mené aujourd'hui par la droite de cet hémicycle est d'empêcher l'adoption d'une loi qui stigmatise ceux qui n'assument pas leurs responsabilités.

M. Jean Desessard. Voilà !

M. Ronan Dantec, rapporteur. C'est ça, l'élément fondamental, c'est ça, la stratégie ! C'est de faire en sorte de protéger les collectivités qui n'ont pas de points d'eau, pas de sanitaires et qui se disent que les sans-abri devront se rendre dans la commune d'à côté et ne viendront pas chez elles. Ainsi, mes chers collègues, vous cherchez à protéger ceux qui ne veulent pas assumer leur part de responsabilité ! (*Exclamations sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Christian Cambon. C'est incroyable !

M. Ronan Dantec, rapporteur. Cela paraît assez clair à ce stade. Pour autant, la commission a suivi l'avis de M. Pointereau et est favorable à son amendement.

Je tenais simplement à rappeler que nous connaissions bien ce type de stratégie, y compris au sein des CCAS. On pourrait en parler des heures ! (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste.*)

M. Jean Desessard. Bravo !

M. Christian Cambon. C'est scandaleux ! Vous n'avez jamais été élu local pour parler comme ça !

M. Ronan Dantec, rapporteur. Bien sûr que si !

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

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Voilà un autre amendement de suppression. Ses auteurs avancent des arguments que l'on entend souvent chez ceux qui sont opposés à un texte : ce qui est proposé est superfétatoire, va créer de nouvelles normes et entraîner une complexification.

Je ne vais pas me lancer dans un grand développement juridique, mais le Gouvernement considère que le dispositif de l'article 2 apporte une véritable valeur ajoutée, car le droit positif ne comporte aucune disposition allant dans ce sens. D'ailleurs, si des dispositions répondant déjà à cet objectif existaient, vous n'auriez pas manqué de nous en faire lecture.

Il est aujourd'hui nécessaire de mener un travail de mise en cohérence du droit positif. Cet article reste de ce point de vue tout à fait indispensable. C'est pourquoi le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

M. le président. La parole est à M. René Danesi, pour explication de vote.

M. René Danesi. Je voterai cet amendement, car l'article 2 tend à créer des obligations nouvelles pour toutes les communes de France et de Navarre, que ce soit pour les communes de plus de 3 500 habitants ou pour celles de plus de 15 000 habitants. Cela représente pour elles de nouvelles dépenses qui peuvent s'avérer élevées. Or, d'une façon générale, la proposition de loi est plutôt vague en ce qui concerne les aides que les communes peuvent espérer obtenir.

Les problèmes auxquels le texte veut apporter une solution se posent à l'évidence, et pour l'essentiel, dans les métropoles, métropoles dont une récente étude de France Stratégie démontre qu'elles concentrent depuis dix ans la création d'emplois et de richesses nouvelles produites dans ce pays. Par conséquent, elles peuvent faire face sur leur territoire aux nouvelles dépenses créées par cette proposition de loi.

Je ne voterai ce texte que lorsqu'il mettra à la charge de ces métropoles les dépenses qui les concernent et lorsqu'il expliquera clairement quelles sont les aides auxquelles toutes les autres communes de France et de Navarre peuvent prétendre et à quelle hauteur.

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard, pour explication de vote.

M. Jean Desessard. Je vais être bref, car je partage l'analyse du rapporteur.

Vous souhaitez supprimer cet article, car, votre réponse, c'est la construction de logements sociaux.

M. Cambon va sans doute me renvoyer à la situation de Paris et à Mme Hidalgo.

M. Christian Cambon. Oui !

M. Jean Desessard. Pourtant, je n'ai pas l'impression que ce soit dans les communes de gauche qu'il y ait le moins de logements sociaux. (*Exclamations sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Roland Courteau. C'est vrai !

M. Christian Cambon. Ce n'est pas vrai à Paris !

M. Jean Desessard. Si vous me renvoyez à Mme Hidalgo, je vous renvoie à vos collègues maires de droite qui ne font pas assez de logements sociaux ! (*Protestations sur les travées du groupe Les Républicains.*) Mais je ne vais pas insister sur ce point...

L'argument principal, c'est M. le rapporteur qui l'a donné : combien faut-il de temps pour créer des logements sociaux aujourd'hui ? Est-ce que vous croyez que vous allez résoudre le problème des SDF d'ici à deux ou trois semaines ? Non ! Il y a donc bien une situation d'urgence, et il faut la régler ! Or, par votre amendement, vous renvoyez le débat à dans cinq ou dix ans. Ce n'est pas sérieux compte tenu des besoins de chacun en matière d'accès à l'eau.

Vous nous avez accusés de faire de l'affichage, monsieur le chef de file des Républicains sur ce texte. Vous n'avez pas dû écouter l'ensemble des intervenants, qui ont déclaré dès le départ qu'il s'agissait d'une demande de France Libertés et des associations qui sont au contact des personnes sur le terrain. Dans les faits, il existe des problèmes d'accès à l'eau !

Outre qu'il existe des dispositions intéressantes, par exemple, dans votre proposition de loi, monsieur Cambon...

M. Christian Cambon. Excusez-moi, mon cher collègue, mais il s'agit d'une loi désormais ! C'est la loi Cambon !

M. Jean Desessard. Je vous en félicite, mais il se trouve que cette loi reste insuffisante, puisque les associations qui sont au contact des habitants et des plus fragiles ont alerté le législateur, afin qu'il vote une loi permettant à tous d'avoir accès à l'eau.

Alors, bravo, la loi Cambon est une avancée ; seulement, on vous en propose une autre, car il existe encore des personnes sans accès à l'eau. On n'appellera peut-être pas

ce texte la loi Cambon ; ce sera plutôt la loi Lesage ! Tant mieux, ainsi, la droite et la gauche réunies auront permis de garantir ce droit fondamental à chacun !

S'il vous plaît, monsieur Pointereau, retirez votre amendement, qu'on puisse agir dès maintenant face à l'urgence et que chacun puisse disposer de l'eau potable !

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Requier, pour explication de vote.

M. Jean-Claude Requier. Je ne vais pas parler de stratégie mais vous livrer deux témoignages.

Le premier date de l'époque où j'étais maire. J'ai été pendant plus de trente ans le maire de Martel dans le Lot, une commune de 500 habitants dans laquelle j'ai installé deux superbes toilettes publiques et gratuites. Celles-ci m'ont quand même coûté 60 000 à 70 000 euros ! Je suis très fier d'avoir créé ces toilettes gratuites, alors qu'elles sont payantes dans beaucoup d'autres endroits.

Je pense qu'il faut laisser les maires décider. Ils sont proches du terrain et savent s'il existe ou non un besoin.

M. Christian Cambon. C'est la sagesse !

M. Jean-Claude Requier. Pour certains lieux très touristiques et très passagers, on a effectivement besoin de toilettes publiques. En revanche, pour d'autres, honnêtement, ce n'est pas indispensable. Il ne faut donc pas créer de charges nouvelles et laisser les maires construire là où c'est nécessaire.

Mon deuxième témoignage concerne Paris, puisque nous y sommes. Je me suis rendu hier dans un grand magasin de la rue de Rennes, qui vend beaucoup de livres, du matériel électronique et informatique. Eh bien, j'ai eu beau demander, il n'y avait pas de toilettes ! (*Rires.*) Alors, qu'est-ce que j'ai fait, mes chers collègues ? Je suis allé dans un café pour pouvoir me rendre aux toilettes ! Entre nous soit dit, je préfère encore payer un café plutôt que d'acheter un jeton pour accéder à des toilettes payantes ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – Mme Catherine Di Folco applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Roland Courteau, pour explication de vote.

M. Roland Courteau. Beaucoup de choses ayant déjà été dites, je serai bref.

L'article 2 vise à répondre à une situation d'urgence sociale, de salubrité publique et d'hygiène publique. Pour des milliers de personnes privées d'eau et d'accès aux toilettes, il s'agit d'un vrai problème. Pour le million de personnes qui ont des difficultés pour payer l'eau qu'ils utilisent, c'en est encore un autre. Pour toutes ces raisons, nous sommes totalement défavorables à cet amendement.

Je rappelle également que cette question touche au respect de la dignité humaine. Je vous invite à méditer ces propos, mes chers collègues. (*MM. Jean Desessard et Philippe Madrelle applaudissent.*)

M. le président. La parole est à M. François Bonhomme, pour explication de vote.

M. François Bonhomme. Ce qui me fait réagir, monsieur le rapporteur, c'est votre propos sur la stigmatisation. Vous l'avez dit vous-même, il s'agit d'une proposition de loi qui aurait pour vocation de stigmatiser certaines communes.

M. Ronan Dantec, rapporteur. C'est vous qui la lisez comme ça !

M. François Bonhomme. J'ai moi aussi été maire. J'ai moi aussi fait construire des toilettes publiques. Quand vous connaissez la réalité du terrain, vous n'hésitez pas à mettre en place ce type d'équipement. Créer une obligation est donc parfaitement inutile.

J'ajoute que, lors de la discussion générale, vous avez affirmé que la proposition de loi ne comportait aucune mesure contraignante. Or l'article 2 en contient une.

M. Ronan Dantec, rapporteur. Mais non !

M. François Bonhomme. À mon avis, vous n'évitez pas l'écueil d'une loi d'affichage, d'une loi qui invoque des principes généraux et généraux. Derrière ce texte, il y a une espèce de manœuvre d'intimidation contre tous ceux qui ne partageraient pas votre volonté de donner de la dignité. Le mot est lancé, et il est destiné à nous intimider !

Nous passons notre temps ici à nous interroger sur les lois importantes et nécessaires. Montesquieu l'écrivait avant nous : « Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires ». Or il s'agit d'un texte d'incantation, de posture, du prêchi-prêcha. Je suis désolé, mais cela ne résoudra aucunement les problèmes.

Enfin, excusez-moi, mais que vient faire dans la discussion qui nous occupe l'affirmation, au demeurant vraie, selon laquelle il existe un milliard d'êtres humains privés d'eau ? Ce propos n'a d'autre but que d'intimider et d'éviter que nous ne trahissions des bonnes questions.

Au demeurant, il n'y a pas eu d'évaluation sérieuse de la question. Ce n'est pas avec ce genre de mesures que vous parviendrez à traiter le fond de la question des quelques milliers de personnes qui vivent des difficultés particulières. C'est se tromper de problème ! Encore une fois, cela relève de la gesticulation et cela affaiblit le principe même de la loi, qui doit être fondée sur des évaluations préalables sérieuses et établies. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Roland Courteau. Scandaleux !

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

M. Ronan Dantec, rapporteur. On l'a bien compris, selon les moments, les argumentaires changent, car l'unique but est de supprimer tous les articles de la proposition de loi les uns après les autres.

Si les dispositions de ce texte ne sont pas bonnes, notre rôle de parlementaire est de les améliorer. Vous auriez donc dû garder l'article 1^{er}, car il était beaucoup plus précis que le dispositif qui figurait dans la LEMA, puis, à partir de l'article 2, vous auriez dû proposer de nouvelles dispositions. Dès lors que vous supprimez l'article 1^{er}, votre propos n'a plus grand sens.

M. Roland Courteau. Il n'a plus aucune cohérence !

M. Ronan Dantec, rapporteur. Soit il n'y a pas 100 000 personnes sans abri en France qui ont des problèmes d'accès aux toilettes et à l'eau potable ou des personnes qui ont du mal à payer leurs factures d'eau, auquel cas, effectivement, ce texte est inutile ; soit il existe bien un problème qu'il faut se coltiner et, dans ce cas-là, c'est notre boulot de législateur. Eh bien, je vous le dis, pour moi, il existe bel et bien un problème !

M. François Bonhomme. On le sait ! Simplement, vous apportez la mauvaise réponse !

M. Ronan Dantec, rapporteur. Après, on peut discuter des solutions, mais ce n'est pas du tout ce que vous êtes en train de faire cet après-midi.

La proposition de loi va dans le sens de ce que souhaite Jean-Claude Requier : elle laisse la responsabilité aux maires de décliner le dispositif sur le terrain. Certes, elle énonce clairement le problème en précisant que chacun doit pouvoir avoir accès à l'eau, mais elle laisse aux maires le soin de trouver les solutions.

En réponse aux propos de notre collègue Rémy Pointereau, j'ajoute que l'adoption de l'article 2 mettrait les élus en position de force et inciterait les agences de l'eau à contribuer, demain, à atteindre cet objectif.

Si le prochain gouvernement, quel qu'il soit, veut de nouveau piquer la cagnotte des agences de l'eau lors de l'examen de la loi de finances – j'ai commencé mon mandat en assistant à la ponction de leur budget par un gouvernement de droite –, j'espère qu'aucune voix ne viendra cette fois-ci valider une telle mesure.

M. François Bonhomme. Nous y veillerons !

M. Ronan Dantec, rapporteur. J'ai tout de même quelques doutes.

En tout cas, le cadre proposé est clair : répondre à cet enjeu majeur en matière de dignité humaine qu'est l'accès aux toilettes publiques.

M. Roland Courteau. Exactement !

M. Ronan Dantec, rapporteur. Dès lors que l'on a maintenu une forme de souplesse pour les maires dans ce texte, puisqu'aucun droit opposable n'y figure, on devrait pouvoir discuter ensemble de l'attribution d'aides notamment financières, en particulier des agences de l'eau. Tout cela est cohérent et constitue un vrai progrès. Je ne comprends pas pourquoi vous souhaitez détricoter cette proposition de loi.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Bosino, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Bosino. J'ai moi aussi beaucoup de mal à comprendre les arguments avancés. Vous nous expliquez que les maires, dont je suis, font déjà en sorte que personne ne soit en difficulté. Or ce texte ne fait qu'acter cet état de fait. Je ne vois donc pas pourquoi vous seriez gênés de le voter.

M. Christian Cambon. Parce que ça ne sert à rien !

M. Jean-Pierre Bosino. Par ailleurs, c'est tout de même un peu fort d'entendre certains parler de prêchi-prêcha, alors qu'il est question de dignité. Comme l'ont rappelé nos collègues Roland Courteau et Bernard Vera, des associations sont confrontées au quotidien à la détresse de ceux qui n'ont pas accès à l'eau. Ce n'est pas du prêchi-prêcha, c'est la vraie vie des gens !

J'entends en revanche l'argumentation de M. Cambon. La loi Cambon porte effectivement sur le volet curatif.

M. Christian Cambon. Oui !

M. Jean-Pierre Bosino. Ce que le présent texte propose de traiter, ce sont les problèmes en amont pour ne pas avoir à gérer des situations difficiles par la suite.

On nous oppose que cela coûte de l'argent. Mais des moyens, on peut en trouver ! Bernard Vera formule des propositions à ce sujet : les distributeurs d'eau gagnent

beaucoup d'argent et depuis très longtemps, puisque tous ont pu racheter des télévisions, des journaux... Qu'on aille chercher l'argent de ce côté-là !

En ce qui concerne les agences de l'eau, c'est vrai, elles ont été ponctionnées au cours de ce quinquennat, comme lors des précédents. Mais c'est un peu comme les débats à l'Association des maires de France : on entend des maires râler contre les fusions de communes, mais, quand ils sont ici ou à l'Assemblée nationale, ils votent la loi NOTRe !

M. Bernard Vera. Eh oui !

M. le président. La parole est à M. le président de la commission.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Je vais profiter du débat sur cet amendement pour souligner un point qui n'aura sans doute échappé à personne : le rapporteur défend une position qui n'engage pas la commission dans sa majorité ni son président.

M. Dantec nous dit que ce texte ne crée pas de droit opposable. Or, on le voit bien avec l'article 2, de nouvelles contraintes seraient imposées aux collectivités locales.

M. Christian Cambon. Eh oui !

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. En effet, aux termes de l'alinéa 3, ces collectivités « installent et entretiennent des équipements de distribution gratuite d'eau potable », et ce quelle que soit la taille de la commune.

M. Christian Cambon. Eh oui !

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. De plus, pour les communes un peu plus importantes, de plus de 3 500 habitants, l'obligation porte également sur l'installation de toilettes publiques, qui doivent être gratuites et entretenues par les communes.

M. Roland Courteau. Et alors ?

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Pour les communes de plus de 15 000 habitants, la même obligation porte cette fois sur l'installation de douches.

Il faut donc cesser de nous dire que ce texte ne crée pas de contraintes pour les collectivités locales.

Nous sommes tous attachés au droit à l'eau et au fait que cet accès à l'eau doit être facilité – nous l'avons déjà affirmé et prouvé, notamment avec la loi Cambon –, mais, en tant que représentants des territoires, nous sommes sans doute plus vigilants que des députés, *a fortiori* dans une période où les collectivités territoriales subissent des baisses de dotations importantes, à ce que l'on ne charge pas davantage la mule.

M. Roland Courteau. Ce n'est pas très convaincant !

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. C'est cela qu'il faut bien avoir en tête. C'est la raison pour laquelle nous ne sommes pas en phase avec notre rapporteur.

De plus, si la préférence des communes va très souvent aux équipements payants, c'est non pas parce qu'elles veulent dégager des recettes, mais parce qu'elles savent, au vu de l'expérience, que les équipements dont l'accès est gratuit sont saccagés. Interdire aux collectivités de faire payer l'accès à ces équipements encouragera donc le saccage de ces derniers et augmentera encore plus les coûts d'entretien.

M. Christian Cambon. Absolument !

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Voilà pour quoi je voterai l'amendement de notre collègue Pointereau. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et du groupe Les Républicains.*)

M. Rémy Pointereau. Très bien !

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

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Je voudrais remercier le président de la commission, qui me semble avoir bien posé le débat, même si je ne partage pas du tout sa démonstration.

À ce stade, j'ai entendu des arguments totalement contradictoires. On ne peut pas soutenir à la fois, comme cela vient d'être fait, que ce texte est normatif et crée des obligations et dire qu'il est une gesticulation politique. À un moment donné, il faut choisir : ou le texte est déclaratif ou il est normatif ! S'il réussit l'exploit d'être les deux à la fois, vous devriez en féliciter les auteurs. (*M. Jean Desessard s'esclaffe et applaudit.*) Cela montre bien que toutes les argumentations ne sont pas bonnes à entendre.

C'est vrai, un droit est créé, et le président Maurey vient de rappeler ce qu'il est. Je voudrais simplement revenir sur l'origine de cette proposition de loi.

Il arrive parfois, et c'est bien normal, que le Gouvernement ou un groupe parlementaire se trouve en contradiction avec la majorité sénatoriale. Or la démarche en cause était, au départ, associative et transpartisane. Il n'y a pas d'identité idéologique dans ces associations, qui sont le produit d'un mouvement désireux de répondre à ces questions.

Ce qui me frappe, d'abord, c'est que je n'ai entendu aucun d'entre vous, au cours de la discussion générale, nier l'existence du problème – ce qui aurait pu être la raison pour dire que ce texte ne servait à rien. Non, personne ne le conteste, et les descriptions du terrain faites par d'autres que moi – les acteurs sociaux, les élus locaux – font apparaître la réalité de ces difficultés. Cette proposition de loi vise à y répondre, et c'est un mouvement associatif qui a poussé à la rédaction de ce texte.

Je veux dire ensuite que ce mouvement transpartisan s'est exprimé à l'Assemblée nationale et que je suis frappé par la différence des débats entre les deux chambres. Tous les groupes représentés à l'Assemblée nationale ont pris en compte, comme ici, les questions de financement, qui sont bien naturellement posées, mais ils ont considéré que, ce préalable étant acquis, compte tenu de la problématique de dignité humaine soulevée par le texte et des réponses qu'il convenait de lui apporter, il fallait le voter.

Je relève une forme de décalage entre la démarche et le tour pris par nos débats. Soyons-y très attentifs ! En effet, il est souvent adressé aux élus et responsables politiques le reproche de ne pas savoir apporter de réponse à ces questions très pratiques. Même si je ne trouve pas que ce reproche soit fondé, faisons attention à l'interprétation qui pourrait être tirée de nos débats. Je pense notamment à cette forme de rejet par principe de la démarche, un rejet qui s'appuie sur des arguments sans doute recevables, mais qui ne peuvent pas forcément être retenus compte tenu de la nature du sujet.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Gouvernement pense que la question est bien posée, que ce texte a une histoire et qu'il est dommage qu'elle ne puisse pas continuer à s'écrire au Sénat. (*Applaudissements sur les traversés du groupe socialiste et républicain et du groupe écologiste.*)

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 3 rectifié.

(*L'amendement est adopté.*)

M. le président. En conséquence, l'article 2 est supprimé et les amendements n° 4 rectifié, 5 rectifié, 14 rectifié, 6 rectifié et 13 rectifié n'ont plus d'objet.

Toutefois, pour la bonne information du Sénat, j'en rappelle les termes.

L'amendement n° 4 rectifié, présenté par MM. Pointereau, G. Bailly, Reichardt, Grand, Kennel, Vaspart et Cornu, Mmes Mélot et Estrosi Sassone, MM. Bizet, Commeinhes, Cardoux, Cambon et Lefèvre, Mme Cayeux, M. Magras, Mme Morhet-Richaud, MM. de Raincourt, Morisset, Carle, Masclat, Chaize, Calvet, Danesi, de Nicolaÿ, B. Fournier, Laménie, Mouiller, Vogel et Savary, Mme Lopez, M. D. Laurent, Mmes Giudicelli et Deromedi, MM. Mandelli et Vasselle, Mme Deseyne, MM. Pierre, Genest et Darnaud, Mme Gruny, MM. Gremillet et Raison, Mme Garriaud-Maylam et M. Rapin, est ainsi libellé :

Alinéa 4

Supprimer cet alinéa.

L'amendement n° 5 rectifié, présenté par MM. Pointereau, G. Bailly, Reichardt, Grand, Kennel, Vaspart et Cornu, Mmes Mélot et Estrosi Sassone, MM. Bizet, Commeinhes, Cardoux, Cambon et Lefèvre, Mme Cayeux, M. Magras, Mme Morhet-Richaud, MM. de Raincourt, Morisset, Carle, Masclat, Chaize, Calvet, Danesi, de Nicolaÿ, B. Fournier, Laménie, Mouiller, Vogel et Savary, Mme Lopez, M. D. Laurent, Mmes Giudicelli et Deromedi, MM. Mandelli et Vasselle, Mme Deseyne, MM. Pierre, Genest et Darnaud, Mme Gruny, MM. Gremillet et Raison, Mme Garriaud-Maylam et M. Rapin, est ainsi libellé :

I. – Alinéa 4

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Dans chaque commune de plus de 15 000 habitants appartenant à une agglomération ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants des toilettes publiques gratuites sont accessibles à toute personne.

II. – Alinéa 5, première phrase

Rédiger ainsi cette phrase :

Ces communes installent et entretiennent des douches gratuites.

L'amendement n° 14 rectifié, présenté par MM. Reichardt, Kennel, Perrin, Raison et Grand, Mme Mélot, MM. Cambon et Lefèvre, Mme Troendlé, MM. Panunzi, Pillet et Bonhomme, Mme Deromedi, MM. Longuet, Masclat et Laménie, Mme Giudicelli, MM. Grosdidier, J. P. Fournier, Vasselle et G. Bailly et Mme Gruny, est ainsi libellé :

Alinéa 6, troisième phrase

Après le mot :

aides

insérer, deux fois, les mots :

et subventions

L'amendement n° 6 rectifié, présenté par MM. Pointereau, Reichardt, Grand, Kennel, Vaspart et Cornu, Mmes Mélot et Estrosi Sassone, MM. Bizet, Commeinhes, Cardoux, Cambon et Lefèvre, Mme Cayeux, M. Magras, Mme Morhet-Richaud, MM. de Raincourt, Morisset, Carle, Masclat, Chaize, Calvet, Danesi, de Nicolaÿ, B. Fournier, Laménie, Mouiller, Vogel et Savary, Mme Lopez, M. D. Laurent, Mmes Giudicelli et Deromedi, MM. Mandelli et Vasselle, Mme Deseyne, MM. Pierre, Genest et Darnaud, Mme Gruny, MM. Gremillet et Raison, Mme Garriaud-Maylam et M. Rapin, est ainsi libellé :

Alinéa 6, troisième phrase

Supprimer les mots :

, en particulier d'aides des agences de l'eau

L'amendement n° 13 rectifié, présenté par MM. Reichardt, Kennel, Perrin, Raison et Grand, Mme Mélot, MM. Cambon et Lefèvre, Mme Troendlé, MM. Pillet et Bonhomme, Mme Deromedi, MM. Longuet, Masclat et Laménie, Mme Giudicelli, MM. Grosdidier, J.P. Fournier, Vasselle et G. Bailly et Mme Gruny, est ainsi libellé :

Compléter cet article par deux paragraphes ainsi rédigés :

III. – La dotation globale de fonctionnement est augmentée afin de soutenir les communes pour l'installation, l'entretien et les frais de gestion afin de permettre l'accès gratuit à des toilettes et douches publiques.

Le montant de cette augmentation est égal aux charges directes résultant pour les communes de la mise en œuvre du I.

IV. – La perte de recettes résultant pour l'État du présent article est compensée, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Article 3 (*Non modifié*)

① Après l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un article L. 115-3-1 ainsi rédigé :

② « *Art. L. 115-3-1.* – Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, au regard notamment de son patrimoine, de l'insuffisance de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité pour être en mesure de disposer de l'eau potable et de l'assainissement nécessaires à ses besoins élémentaires, sans préjudice de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 précitée.

③ « Au sens du présent article, sont considérés comme éprouvant des difficultés particulières les ménages dont les dépenses d'eau permettant de satisfaire les besoins élémentaires excèdent 3 % de leurs ressources disponibles.

- ④ « Les dépenses d'eau mentionnées au deuxième alinéa sont les dépenses d'eau potable et d'assainissement collectif permettant de satisfaire les besoins élémentaires d'un ménage, toutes taxes, redevances et contributions comprises.
- ⑤ « Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article et définit les ressources disponibles des ménages au sens du deuxième alinéa. »

M. le président. L'amendement n° 7 rectifié, présenté par MM. Pointereau, Mayet, Reichardt, Grand, Kennel, Vaspart et Cornu, Mmes Mélot et Estrosi Sassone, MM. Bizet, Commehines, Cardoux, Cambon et Lefèvre, Mme Cayeux, M. Magras, Mme Morhet-Richaud, MM. de Raincourt, Morisset, Carle, Masclat, Chaize, Calvet, Danesi, de Nicolaj, B. Fournier, Laménie, Mouiller, Vogel et Savary, Mme Lopez, M. D. Laurent, Mmes Giudicelli et Deromedi, MM. Mandelli et Vasselle, Mme Deseyne, MM. Pierre, Genest et Darnaud, Mme Grunty, MM. Gremillet et Raison, Mme Garriaud-Maylam et M. Rapin, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. Cet amendement vise à supprimer l'article 3 pour plusieurs raisons.

Il est difficile d'apporter une caution au principe qui sous-tend une telle disposition. Si l'on peut être favorable à l'existence d'un traitement curatif des difficultés que peuvent éprouver nos concitoyens pour avoir accès à l'eau et à l'assainissement, à travers la prise en charge des impayés par les centres communaux d'action sociale – on le fait régulièrement dans nos communes pour régler un certain nombre de problèmes – ou les fonds de solidarité pour le logement, qui ont été institués par la loi de 1990 et qui relèvent des conseils généraux depuis 2004, l'introduction de deux mécanismes d'aide préventive avec l'aide préventive pour l'eau et la création d'une allocation forfaitaire d'eau pour les ménages les plus pauvres participe, une fois de plus, à un long processus de déresponsabilisation de nos concitoyens.

Cette déresponsabilisation est d'abord économique, puisqu'il va falloir anticiper des situations d'impayés consécutives, soit à un prix de l'eau trop élevé – comme le prévoit le mécanisme d'allocation forfaitaire d'eau –, soit à des dépenses d'eau trop importantes au regard des ressources des ménages – comme le prévoit l'aide préventive pour l'eau mentionnée à l'article 3.

Cette déresponsabilisation est ensuite écologique. En effet, une telle disposition ne peut que décourager les comportements vertueux en termes de consommation raisonnée d'eau potable. On le voit bien dans nos communes, les gens laissent souvent le robinet ouvert ou saccagent les toilettes quand elles sont gratuites. La commune paye deux fois !

Enfin, autre raison pour laquelle nous proposons de supprimer cet article, comme les précédents, c'est parce qu'il n'y a pas d'étude d'impact permettant d'appréhender les conséquences économiques et sociales de ces deux dispositifs.

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

M. Ronan Dantec, rapporteur. Le président Maurey disait précédemment que l'on chargeait la mule, ce qui peut s'entendre. Or là, pour une fois, on décharge la mule ! Je

m'attendais donc à une réaction enthousiaste des représentants des collectivités territoriales devant une proposition consistant – enfin ! – à limiter l'intervention de celles-ci dans le champ social. Nous le savons tous, les départements sont en grande difficulté, car leur budget est totalement capté par l'action sociale, à tel point qu'ils ont de plus en plus de mal à soutenir d'autres investissements sur leur territoire.

On n'est pas en train d'inventer une usine à gaz ou un dispositif nouveau ; on applique à l'eau, qui est, avec l'énergie, l'autre besoin essentiel, la logique qui avait prévalu dans la réflexion menée par ce gouvernement quant à la précarité en matière d'énergie : après le chèque énergie, voici le chèque eau ! Bien évidemment, monsieur Pointereau, un chèque eau, ce n'est pas un chèque en blanc, une somme est libellée ! Celui qui remplit sa piscine ou qui laisse couler le robinet doit payer l'eau. L'argument de la déresponsabilisation n'est pas valable et ne saurait être entendu, puisque le montant du chèque eau est affecté au paiement de l'eau.

Nous devons affirmer dans la loi que l'État garantit les besoins essentiels. C'est ce que permet cet article, qui est le fruit du travail réalisé par les associations et les parlementaires à l'Assemblée nationale. Je comprends que, précédemment, on ait pu avoir un débat pour savoir si les articles étaient normatifs ou de principe, mais, ici, le dispositif proposé est extrêmement précis : il fixe le montant de ressources des ménages donnant droit à l'aide et le niveau au-delà duquel le prix de l'eau, qui est différent suivant les territoires, est particulièrement élevé. On ajoute, comme il s'agit de besoins vitaux, que l'État intervient en amont.

Alors qu'on entend souvent dire que les CCAS et les départements dépensent beaucoup d'argent en traitement de dossiers, eh bien, là, on économisera énormément d'argent. C'est donc de la simplification.

Cet article propose une mesure tout à fait vertueuse pour les finances publiques des collectivités territoriales. Après tout ce que j'ai entendu ces derniers mois, ces dernières années et encore il y a quelques minutes ici sur l'étranglement des collectivités, je suis quand même extrêmement surpris que nous ne soyons pas unanimes pour soutenir un dispositif dans lequel l'État prend ses responsabilités. De plus, en ce qui concerne le régime des NSA, l'État continuera évidemment de tenir ses engagements. Soyons sérieux, il ne va pas arrêter de payer, parce qu'on aura adopté ce dispositif ! *(Applaudissements sur les travées du groupe écologiste.)*

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

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Le Gouvernement partage ce qui est, je le suppose, l'avis personnel du rapporteur. Je ne vais donc pas reprendre son argumentation.

Par conséquent, j'émet, au nom du Gouvernement, un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. René-Paul Savary, pour explication de vote.

M. René-Paul Savary. Les personnes en difficulté n'ont pas seulement un problème d'accès à l'eau ou à l'énergie, elles ont aussi un problème d'accès au numérique. Comme les dossiers sont maintenant dématérialisés, les personnes privées d'internet se trouvent coupées des collectivités qui sont éventuellement en contact avec elles, qui pourraient prendre leurs difficultés en compte plus rapidement et faire en sorte de trouver les solutions.

De deux choses l'une : soit on fait les choses séparément, étudiant successivement un problème d'accès à l'eau, puis à l'énergie et enfin au numérique, soit on replace l'usager au centre du dispositif pour avoir une réponse sociétale globale. Pour moi, et c'est la raison pour laquelle je soutiens l'amendement de Rémy Pointereau, ce texte voit les choses par le petit bout de la lorgnette.

L'expérience le montre : on n'a pas un problème d'eau ou d'électricité, on a un problème global, qui nécessite un accompagnement social pour prendre en charge les difficultés rencontrées par la personne et sa famille. C'est donc à travers une loi traitant l'ensemble des difficultés sociales liées notamment à la précarité que nous parviendrons à mettre sur pied une solution adaptée et simple. Cela peut éventuellement passer par la création d'un fonds national attribuant une responsabilité aux collectivités et leur permettant, par la suite, de décliner elles-mêmes leurs politiques pour aider ces personnes.

Voilà pourquoi je voterai l'amendement visant à supprimer cet article. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Jean-François Husson. Très bien !

M. le président. La parole est à M. Roland Courteau, pour explication de vote.

M. Roland Courteau. Supprimer ce droit à une aide pour être en mesure de disposer de l'eau potable et de l'assainissement, c'est tout simplement stupéfiant, mes chers collègues, tout simplement choquant, quelle que soit la manière dont vous habillez votre position.

Choquant, il n'y a pas d'autre mot !

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Bosino, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Bosino. Une nouvelle fois, je suis un peu surpris.

Ce matin, en commission des affaires économiques, M. Ladislas Poniatowski, à l'occasion de l'examen d'une proposition de résolution européenne, a défendu bec et ongles le chèque énergie. Nous étions tous d'accord avec lui. Nous avons même soutenu cette position à l'unanimité.

Mme Delphine Bataille. Absolument !

M. Jean-Pierre Bosino. Que les services sociaux du département ou de la commune traitent les problèmes dans leur ensemble, j'en suis bien d'accord, mais je ne comprends pas pourquoi on ne pourrait pas résoudre l'un après l'autre le problème de l'alimentation en électricité, en gaz ou en eau. Je ne vois pas ce qui s'y oppose.

Je vous entends évoquer la déresponsabilisation de nos concitoyens.

M. Rémy Pointereau. Oui !

M. Jean-Pierre Bosino. Mes chers collègues, au moment où nous vivons une terrible crise de la vie politique, la classe politique n'a sûrement pas de leçons à donner – chacun comprend à quoi je fais référence ! (*Exclamations sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Rémy Pointereau. Cela n'a rien à voir avec l'eau !

M. le président. La parole est à M. Christian Cambon, pour explication de vote.

M. Christian Cambon. Rassurez-vous, on a bien compris votre allusion,...

M. Jean-Pierre Bosino. On l'imagine bien !

M. Christian Cambon. ... mais ce n'est pas à la hauteur du débat.

Le chèque énergie n'a rien à voir avec le chèque eau pour une raison bien simple : dans de très nombreuses communes – si vous êtes maire, vous le savez –, il y a des immeubles collectifs. Or, même si la loi devrait vous y contraindre, vous n'êtes pas tenu d'avoir un compteur d'eau. La facture est alors adressée au conseil syndical, au gestionnaire ou au bailleur social, qui répartit les sommes à payer en fonction des surfaces. Dans ces conditions, comment faites-vous pour individualiser le droit à l'eau ?

Vous le savez très bien, puisque c'est un débat que nous avons déjà eu, si nous avons préféré créer un volet curatif plutôt qu'un volet préventif, c'est pour éviter un effet d'aubaine. En effet, dans un immeuble de 80 appartements, la répartition est effectuée en fonction des millièmes par le bailleur social si l'immeuble a un caractère social ou le syndic s'il s'agit d'une copropriété. Comment allez-vous apprécier les difficultés sociales des uns et des autres ? Comment allez-vous faire pour savoir les familles qui ont besoin d'aide et celles qui n'en ont pas besoin ? Comment faites-vous la différence entre une famille qui consomme beaucoup d'eau parce qu'elle a cinq enfants et un couple qui en consomme beaucoup moins parce qu'il n'a pas d'enfant ? Les maires et les CCAS sont les mieux placés pour le faire.

M. Charles Revet. C'est vrai !

M. Christian Cambon. Ce sont les raisons pour lesquelles nous vous disons qu'il faut mettre les collectivités locales au cœur du dispositif.

M. Rémy Pointereau. Eh oui !

M. Christian Cambon. Ce n'est pas la peine d'imposer aux maires de créer des pissotières ou d'autres choses. Il faut simplement leur donner la possibilité d'aider les familles en difficulté. D'ailleurs, ils le font déjà. Connaissez-vous un maire en France qui, après qu'on lui a signalé qu'une famille n'avait plus accès à l'eau potable, ait décidé de la laisser mourir de soif ? Cela n'existe pas ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Jean-Pierre Bosino. Justement !

M. Roland Courteau. J'en connais qui coupaient l'eau...

M. le président. La parole est à M. Daniel Chasseing, pour explication de vote.

M. Daniel Chasseing. En ce qui me concerne, c'est vrai que je n'ai jamais vu, au terme d'une vingtaine d'années de mandat de maire ou de président d'associations de maires en Corrèze – peut-être parce que nous avons eu deux Présidents de la République (*Sourires.*) –, quelqu'un privé d'eau. Cela peut exister, je ne dis pas le contraire, dans les grands ensembles.

M. Roland Courteau. Oui !

M. Daniel Chasseing. Comment pouvez-vous dire qu'on voudrait priver des personnes d'eau ? Dans les petites communes, les maires font le maximum pour que l'eau soit le meilleur marché possible, allant souvent jusqu'à réduire leur solde pour diminuer les charges et maintenir le prix de l'eau au niveau le plus bas possible. Je n'ai jamais vu une commune priver quelqu'un d'eau !

Je suis d'accord avec ce que vient de dire René-Paul Savary : à supposer que cela arrive dans certains endroits – ce qui doit être le cas, vous l'avez dit, puisque des associa-

tions s'en émeuvent pour certains de nos concitoyens –, il faut privilégier la prise en charge de tout ce qui a un caractère social par la commune, le CCAS ou le département.

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

M. Ronan Dantec, rapporteur. Nous sommes là sur un sujet de fond, mais il y a de vraies incompréhensions.

Nous le savons tous, nous vivons dans une société précarisée. L'objet de cette proposition de loi sur l'eau, qui reprend la logique qui avait été retenue pour l'énergie, consiste à éviter à des familles de sombrer dans une grande précarité à cause de leur incapacité à payer des factures destinées à satisfaire des besoins essentiels. Du coup, les CCAS pourraient se concentrer sur des familles qui tombent dans la précarité mais pas à cause de ces besoins essentiels. Ce serait une vraie évolution – laquelle a été ouverte par le chèque énergie – et qui irait dans le bon sens.

Faisons en sorte que les CCAS, qui sont évidemment nécessaires – personne ne dit l'inverse –, gardent leur énergie pour venir en aide à des familles qui rencontrent d'autres types de problèmes que la satisfaction des besoins essentiels que sont l'eau, l'énergie, le logement. Voilà la logique, et c'est une bonne logique!

En réponse à vos questions techniques, sachez que le chèque eau ira au fournisseur. Les échanges que j'ai pu avoir avec un certain nombre d'entreprises privées au sujet de cette proposition de loi montrent qu'elles sont favorables à une telle mesure, car cela limitera les impayés et simplifiera la vie de tout le monde. Je ne comprends pas que vous n'adhérez pas à cette logique.

De plus, il n'y aura pas de double système, puisque, comme le texte le précise, on va attendre deux ans, le temps d'avoir totalement finalisé le dispositif chèque énergie. On s'en inspirera, en l'assortissant peut-être de deux ou trois particularités qui seront précisées par décret. C'est donc une bonne loi!

Il est de notre intérêt à tous de n'avoir à traiter qu'un certain nombre de familles précarisées sur des problèmes spécifiques, mais certainement pas sur les besoins essentiels que sont l'énergie, l'eau, le logement.

Je suis vraiment désolé de la tournure que prennent nos débats pour des raisons que j'estime politiques. J'ai entendu évoquer un éventuel gain politique. Non, il n'y a pas de gain politique! L'examen de cette proposition de loi vient aujourd'hui parce que notre niche se situe à cette date et pas un autre jour. Arrêtons de penser qu'il y a un enjeu politique! L'enjeu, c'est de simplifier notre vie à tous en évitant que des familles ne basculent dans la précarité en raison de besoins essentiels. Tel est l'objet de cette proposition de loi!

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

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. On voit bien que certains pensent que le volet curatif est en soi la réponse essentielle et que l'ajout d'un volet préventif s'agissant de l'accès à l'eau poserait plus de problèmes qu'il n'en résoudrait.

Ce débat n'est pas nouveau. Lorsque votre majorité était au gouvernement, le Sénat avait adopté à l'unanimité, en décembre 2011, un article 16 bis C nouveau dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2011, aux

termes duquel l'aide préventive en matière d'accès à l'eau était financée par une contribution de 1 % sur les recettes des services d'eau et d'assainissement.

Répondant à la demande émanant de l'opposition, mais aussi de nombreux députés de la majorité de l'époque qui réclamaient la création d'un volet préventif pour l'aide à l'eau, la ministre Nathalie Kosciusko-Morizet déclarait, le 1^{er} décembre 2010, à l'Assemblée nationale: « Je le redis ici solennellement: nous sommes déterminés à ajouter un volet préventif au volet curatif [...] construit sur un schéma du type allocation APL. »

Saisi en février 2011 par les ministres Nathalie Kosciusko-Morizet et Roselyne Bachelot, le Conseil général de l'environnement et du développement durable publia, quelques mois plus tard, une étude intitulée *Accès à l'eau et à l'assainissement dans des conditions acceptables par tous*. Le rapport, confié à Isabelle Monteils et Pierre Rathouis, concluait: « Il est indiscutable que, parmi tous les services de première nécessité, l'eau est le plus essentiel, la coupure d'eau rendant les conditions de vie totalement inacceptables. [...] C'est pourquoi il est indispensable de mettre en place une véritable action préventive. »

Je viens de vous rappeler les engagements pris par la majorité de l'époque et par les ministres qui la représentaient lors des débats qui ont eu lieu au Sénat et à l'Assemblée nationale. Maintenant que nous passons aux travaux pratiques, ce qui était essentiel et avait fait l'objet d'engagements ne trouverait plus d'écho?

Ce travail de mémoire me paraissait nécessaire à ce moment du débat.

M. Philippe Kaltenbach. Très bien!

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

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 3 est supprimé.

Article 4 **(Non modifié)**

- ① I. – Après le même article L. 115-3, il est inséré un article L. 115-3-2 ainsi rédigé:
- ② « Art. L. 115-3-2. – Dans les collectivités territoriales où le prix de l'eau est supérieur à un niveau fixé par décret en Conseil d'État, les ménages dont les ressources sont inférieures ou égales au montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 reçoivent une allocation forfaitaire d'eau. Les ménages dont les ressources sont comprises entre ce montant et le plafond de ressources donnant droit à la couverture maladie universelle complémentaire reçoivent la moitié de cette allocation.
- ③ « Le montant de l'allocation forfaitaire d'eau est indexé sur le montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L. 262-2 et est fixé par décret en Conseil d'État.
- ④ « Le décret en Conseil d'État prévu aux deux premiers alinéas du présent article détermine les conditions d'application du présent article. Il fixe également le niveau au-delà duquel le prix de l'eau peut être considéré comme particulièrement élevé. Lorsque le prix de l'eau dépasse ce niveau, le montant de l'allocation forfaitaire d'eau mentionnée au premier alinéa est doublé.

5 « L'allocation forfaitaire d'eau ne peut être utilisée que pour le paiement, partiel ou total, des dépenses d'eau définies au troisième alinéa de l'article L. 115-3-1. »

6 II. – Dans un délai de deux ans à compter de la généralisation du chèque énergie prévue au dernier alinéa de l'article L. 124-1 du code de l'énergie, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'opportunité de rapprocher le dispositif de l'allocation forfaitaire d'eau du dispositif du chèque énergie.

M. le président. L'amendement n° 8 rectifié, présenté par MM. Pointereau, Mayet, Reichardt, Grand, Kennel, Vaspart et Cornu, Mmes Mélot et Estrosi Sassone, MM. Bizet, Commeinhes, Cardoux, Cambon et Lefèvre, Mme Cayeux, M. Magras, Mme Morhet-Richaud, MM. de Raincourt, Morisset, Carle, Masclat, Chaize, Calvet, Danesi, de Nicolaï, B. Fournier, Laménié, Mouiller, Vogel et Savary, Mme Lopez, M. D. Laurent, Mmes Giudicelli et Deromedi, MM. Mandelli et Vasselle, Mme Deseyne, MM. Pierre, Genest et Darnaud, Mme Gruny, MM. Gremillet et Raison, Mme Garriaud-Maylam et M. Rapin, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. Nous proposons la suppression de cet article pour les raisons exposées lors de la défense de l'amendement précédent.

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

M. Ronan Dantec, rapporteur. Le débat a déjà eu lieu en partie. Je pense que vous faites fausse route, mais la commission a émis favorable sur cet amendement.

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

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Le Gouvernement partage, une nouvelle fois, l'avis défavorable émis à titre personnel par le rapporteur.

J'ai bien entendu les nombreuses réponses renvoyant à l'existence de dispositifs, notamment dans le cadre des FSL. L'une des difficultés mise en évidence dans les différents rapports – c'est d'ailleurs un problème qui se pose à nous collectivement –, c'est qu'il existe une différence entre inscrire un droit dans la loi et renvoyer à une action locale, laquelle peut avoir, c'est vrai, d'autres priorités. Ainsi, il est établi par les rapports, notamment celui du CEGDD commandé par Roselyne Bachelot et Nathalie Kosciusko-Morizet, qu'un certain nombre de FSL ne traitent pas de cette question. Après tout, c'est la liberté de ceux qui les alimentent.

Inscrire ou non un droit dans la loi, même si les modalités de financement sont renvoyées aux collectivités territoriales ou à l'État, a son importance. Ce droit ne figure pas dans les textes auxquels vous faites référence. C'est ce constat qui avait conduit certains à penser qu'il fallait ajouter le volet préventif à l'aspect curatif. Je vous renvoie au débat porté par le rapporteur : ce n'est pas la même chose, en termes de dignité humaine, d'avoir le « statut » de personnes en difficulté que d'avoir un droit. Faire valoir un droit, cela relève de l'exercice de la citoyenneté. Je pense qu'il s'agit là d'un débat important par les temps qui courent.

M. le président. La parole est à M. Christian Cambon, pour explication de vote.

M. Christian Cambon. Monsieur le secrétaire d'État, vous avez cité – nous vous en remercions – les propos tenus par Nathalie Kosciusko-Morizet lorsqu'elle était ministre de l'écologie en 2011. Je vous rappelle simplement qu'entre-temps est intervenue une décision du Conseil constitutionnel qui a définitivement interdit toutes les coupures d'eau.

Le droit à l'eau est *de facto* mis en œuvre grâce à cette décision du Conseil constitutionnel. Tous les opérateurs publics ou privés sont donc tenus de le respecter, sinon ils sont condamnés.

Les coupures d'eau sont interdites. C'est un fait ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Ce n'est pas la même chose !

M. le président. La parole est à M. Roland Courteau, pour explication de vote.

M. Roland Courteau. L'expérience l'a montré, il arrive que le curatif soit inégalitaire, les dispositifs pouvant varier d'un département à l'autre. Ce mécanisme n'est pas non plus toujours d'une grande efficacité : parfois il l'est, parfois pas. Surtout, il est humiliant et stigmatisant pour les ayants droit. D'où la nécessité de ce volet préventif pour assurer une mise en œuvre complète et équitable de ce droit à l'eau et à l'assainissement.

Telles sont les raisons pour lesquelles nous ne voterons pas cet amendement de suppression.

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

M. Ronan Dantec, rapporteur. M. Cambon nous a très opportunément rappelé la décision du Conseil constitutionnel. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les entreprises de distribution d'eau sont très favorables au dispositif que nous proposons. En effet, elles se retrouvent dans une situation où elles ne peuvent pas couper l'eau et où elles ont des difficultés majeures de recouvrement. Tout cela se termine devant les CCAS ou les FSL. Vous allez donc complètement dans notre sens, mon cher collègue.

Ce texte tire la conséquence du fait que cette décision a créé un vide sinon juridique, en tout cas financier. Le chèque eau va éviter à des distributeurs de se retrouver sans financement, alors qu'ils ne peuvent pas couper l'eau – et heureusement ! Je pense que ce point fait l'objet d'un consensus entre nous.

Alors qu'il y a énormément de gens qui sont d'accord avec cette proposition de loi, nous sommes en train de connaître ici, au Sénat, la première opposition structurée à ce texte. Soyez logiques : l'interdiction des coupures d'eau appelle nécessairement la création d'un chèque eau, et c'est ce que propose le texte !

M. Jean Desessard. Bravo !

M. le président. La parole est à M. René-Paul Savary, pour explication de vote.

M. René-Paul Savary. Je soutiens cet amendement de suppression, comme j'ai soutenu l'amendement précédent.

On parle de disparités des FSL d'un département à l'autre.

M. Roland Courteau. Oui !

M. René-Paul Savary. C'est vrai qu'il peut exister des différences, mais c'est le principe de la décentralisation. Pour autant, je vous défie de pointer du doigt un département qui ne respecterait pas la loi. Elle est respectée !

Dans mon département, par exemple, des accords ont été passés avec les CCAS pour cofinancer un certain nombre d'actions. Ils prennent en charge celles qui représentent des sommes minimales. Quand les sommes sont plus importantes, c'est le département qui intervient. D'autres départements agissent différemment, mais ces problèmes sont pris en charge partout.

Aux termes de l'article 4, la prise en charge du chèque eau est différente selon que les ménages ont droit ou non à la couverture maladie universelle complémentaire – voyez, encore un droit connexe associé au RSA !

Le RSA, on le voit bien, au vu de l'expérience et du rapport Sirugue, est maintenant à bout de souffle. Il visait à lutter contre la précarité. Or on ne peut pas dire que ce soit une réussite extraordinaire : les pauvres sont de plus en plus nombreux dans notre pays ! Quant au deuxième volet, qui est une incitation à la reprise de l'emploi, on voit bien qu'il se heurte lui aussi à des difficultés. Il n'a pas un caractère suffisamment incitatif, parce qu'un certain nombre de droits connexes – la CMU, le logement, la gratuité des transports pour certains – disparaissent avec la perte du statut.

Dans cette période électorale, tous les candidats – en tout cas les candidats sérieux – sont d'accord pour replacer l'usager au centre du dispositif et réformer l'organisation des minima sociaux. Or, avec ce texte, on continue à valider le modèle social du XX^e siècle, qui est encore à crédit. Pour notre part, nous proposons de passer à un modèle du XXI^e siècle, qui tienne compte des moyens de la société.

M. Christian Cambon. Très bien !

M. Ronan Dantec, rapporteur. Ce texte, c'est le XXI^e siècle !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 8 rectifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. En conséquence, l'article 4 est supprimé.

Article 5 *(Suppression maintenue)*

Article 6 *(Non modifié)*

- ① I. – Le code de la construction et de l'habitation est ainsi modifié :
- ② 1° Après le 4° de l'article L. 351-6, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ③ « 5° L'allocation forfaitaire d'eau prévue à l'article L. 115-3-2 du code de l'action sociale et des familles, ainsi que les dépenses de gestion qui s'y rapportent.
- ④ « Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article, notamment les modalités de distribution de l'allocation forfaitaire d'eau. » ;
- ⑤ 2° L'article L. 351-7 est ainsi modifié :
- ⑥ a) Au début du premier alinéa, sont ajoutés les mots : « Pour le financement des dépenses prévues aux deux premiers alinéas de l'article L. 351-6, » ;
- ⑦ b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

⑧ « Pour le financement des dépenses prévues au troisième alinéa de l'article L. 351-6 du présent code, les recettes du fonds national d'aide au logement sont constituées par le produit de la contribution sur les eaux et boissons embouteillées mentionnée à l'article 520 A du code général des impôts. »

⑨ II. – Après le troisième alinéa de l'article 6 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

⑩ « Chaque fonds de solidarité pour le logement comprend un fonds destiné à financer des aides aux ménages pour l'accès à l'eau ; les versements, destinés à ce fonds, des distributeurs d'eau et des organismes mentionnés à l'article 6-3 ne peuvent être utilisés que pour financer les aides pour l'eau. »

⑪ III. – *(Supprimé)*

M. le président. L'amendement n° 9 rectifié, présenté par MM. Pointereau, Mayet, Reichardt, Grand, Kennel, Vaspart et Cornu, Mmes Mélot et Estrosi Sassone, MM. Bizet, Commeinhes, Cardoux, Cambon et Lefèvre, Mme Cayeux, M. Magras, Mme Morhet-Richaud, MM. de Raincourt, Morisset, Carle, Masclat, Chaize, Calvet, Danesi, de Nicolaj, B. Fournier, Laménié, Mouiller, Vogel et Savary, Mme Lopez, M. D. Laurent, Mmes Giudicelli et Deromedi, MM. Mandelli et Vasselle, Mme Deseyne, MM. Pierre, Genest et Darnaud, Mme Grunzy, MM. Gremillet et Raison, Mme Garriaud-Maylam et M. Rapin, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. Cet amendement vise à supprimer l'article 6 pour les mêmes raisons que pour les articles 3 et 4.

Je tiens à dénoncer la complexité du dispositif.

Le II de cet article dispose que les fonds de solidarité pour le logement départementaux doivent comprendre « un fonds destiné à financer des aides aux ménages pour l'accès à l'eau ». Or les fonds de solidarité pour le logement départementaux peuvent déjà aider les personnes physiques qui se trouvent « dans l'impossibilité d'assumer leurs obligations relatives au paiement des fournitures d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ».

La taxe sur les eaux et boissons embouteillées est de 0,54 euro par hectolitre ; son rendement oscille entre 70 millions et 75 millions d'euros. Depuis 2012, le produit de cette taxe est affecté au régime vieillesse de base des non-salariés agricoles. Compte tenu du déficit structurel annuel de 300 millions d'euros de ce régime et de son passif cumulé – plus de 3 milliards d'euros de dettes financées par emprunt –, il ne me paraît pas très opportun de le priver d'une telle recette, au risque de conduire à la dégradation du niveau de prestation, qui plus est à deux mois de l'élection présidentielle.

M. François Bonhomme. Même sans cela !

M. Rémy Pointereau. C'est d'ailleurs un peu tard ! Pourquoi ce texte n'a-t-il pas été proposé il y a quatre ans ?

M. Alain Bertrand. On ne peut pas tout faire !

M. Rémy Pointereau. En quatre ans, on aurait pu avancer sur d'autres pistes.

M. François Bonhomme. Attendons le nouveau quinquennat !

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

M. Ronan Dantec, rapporteur. Tout en rappelant que la commission a émis un avis favorable sur cet amendement, je veux dire que je suis toujours surpris par la manière dont sont formulés les arguments justifiant la suppression des articles, même si j'ai bien compris la logique de détricotage du texte.

Pour faire écho aux propos qu'a tenus René-Paul Savary, je précise que les départements sont favorables à la création d'un fonds destiné à financer les aides aux ménages pour l'accès à l'eau. Les échanges que nous avons pu avoir en attestent : c'est une charge de moins pour eux !

Il est vrai qu'aujourd'hui la réalité est assez diverse : tous les départements n'ont pas de FSL-eau ; c'est laissé à leur discrétion. Reste que, si le problème disparaît, les départements ne s'en porteront pas plus mal.

L'article 6 suscite de nombreux débats pour savoir s'il faut mieux définir le FSL ou si cela reste à la charge des départements. Il est vrai que, sur ce point, l'enthousiasme n'est pas le même que sur le sujet précédent. C'est pourquoi je continue à penser que c'est une erreur d'avoir supprimé l'article 3.

Par moments, nous avons un vrai débat de fond, tant mieux, mais il n'est pas question, avec cette allocation, de sacrifier un fonds de retraite. Ce n'est pas vrai !

M. Rémy Pointereau. Ben voyons !

M. Ronan Dantec, rapporteur. L'État tiendra bien évidemment ses engagements.

M. Charles Revet. Oh !

M. Ronan Dantec, rapporteur. Nous y avons veillé.

Nous pouvons avoir un débat de fond sur l'organisation et la vision de l'action sociale au XXI^e siècle. De ce point de vue, l'intervention de René-Paul Savary était assez claire, même si je suis en désaccord profond avec cette position : de toute évidence, nous n'envisageons pas le XXI^e siècle de la même façon.

Je le répète, il n'est pas question de déshabiller un fonds de retraite ; évitons des arguments aussi pauvres ! M. le secrétaire d'État le confirmera : l'État tiendra ses engagements.

Un compromis a été trouvé à l'Assemblée nationale – de nombreux parlementaires, issues de différents bancs, ayant manifesté la volonté de ne pas créer une taxe supplémentaire sur les bouteilles –, qui flèche seulement la recette actuelle. Nous aurions pu le respecter.

M. Christian Cambon. Au final, qui va payer ? Les maires !

M. Ronan Dantec, rapporteur. Non, l'État !

M. Christian Cambon. Ce serait bien la première fois !

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

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Aujourd'hui, c'est moi qui m'exprime au nom du Gouvernement, mais je constate que vous n'avez pas une grande confiance en l'avenir de ce point de vue...

Mme Catherine Procaccia. Nous nous en tenons à l'expérience passée !

M. Alain Vidalies, secrétaire d'État. Sans doute l'expérience passée de votre propre majorité nourrit-elle cette suspicion. Reste que le déséquilibre est manifeste entre les enjeux et l'argumentation avancée, mais nous n'aurons pas le temps d'approfondir ce débat.

Dans un quart des départements – ce n'est pas rien ! –, les FSL n'ont pas de volet « eau ». Pourtant, dans ces départements, il y a aussi des gens qui ont besoin d'avoir accès à l'eau.

Lorsque le volet « eau » des FSL est abondé, les montants disponibles sont parfois insuffisants. Cela figure dans le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Puisque je vous sais très attentifs aux questions des finances en général, à celles des finances locales en particulier, je précise que les coûts de gestion des aides curatives – le traitement des dossiers notamment – sont déraisonnables au regard des sommes attribuées, y compris pour les collectivités locales. Par conséquent, tout le monde considère qu'une action préventive serait beaucoup plus performante, du point de vue de l'intérêt général.

Globalement, les associations d'élus partagent ce constat. D'ailleurs, le guide des bonnes pratiques de l'Association des maires de France préconise exactement ce qui est proposé ici et l'Assemblée des départements de France n'a pas manifesté d'opposition face à ce texte.

Je l'ai souligné lors de la discussion générale, cette proposition de loi était jusqu'à présent un texte coconstruit. Or il y a loin entre le fait de vouloir mieux construire un texte – c'est tout l'intérêt du débat parlementaire – et le fait de procéder à sa démolition. Nous assistons à un travail non de coconstruction, comme le Gouvernement vous y a invité, mais de démolition, et il ne restera rien de ce texte.

M. le président. Mes chers collègues, je devrai interrompre l'examen de ce texte dans quelques minutes, puisque le temps imparti au groupe écologiste, dans le cadre de l'ordre du jour réservé à ce groupe, arrive à son terme. Si les demandes d'explications de vote sur cet amendement sont trop nombreuses, elles auront lieu lors d'un débat ultérieur.

Mme Catherine Procaccia. Très ultérieur !...

M. le président. La parole est à Mme Marie-Christine Blandin, pour explication de vote.

Mme Marie-Christine Blandin. Mes chers collègues de droite, vos ricanements étaient presque perceptibles lorsque le secrétaire d'État a souligné que vous étiez en train de démanteler et de décharner ce texte.

Quand on entend vos explications, on a l'impression d'un débat de fond, et le public dans les tribunes pense sans doute assister à un échange d'arguments. Mais il n'est qu'à regarder vos amendements : l'amendement n° 1 rectifié vise à supprimer l'article 1^{er}, c'est-à-dire les principes mêmes de ce texte ; l'amendement n° 3 rectifié tend à supprimer les toilettes publiques partout et l'accès à l'eau.

C'est amusant, parce que, ce matin, au cours d'une réunion de la commission de la culture, René Danesi regrettait la belle écriture et le bon français enseignés dans les écoles d'antan. Dans vos villages et dans vos villes d'hier, on trouvait des fontaines partout et des petits coins de nature où se soulager. (*Exclamations sur les travées du groupe Les Républicains.*) Tout cela n'existe plus !

Permettez-moi de relater un fait bien trivial. Quand je gare ma voiture dans un parking, à Lille, je vois souvent des femmes SDF, poursuivies par les vigiles, parce qu'elles sont allées faire leurs besoins dans un coin. Vous n'imaginez pas la honte de ces femmes !

M. Christian Cambon. Qui est maire de Lille ?

Mme Marie-Christine Blandin. Vous, messieurs, vous avez des facilités que les femmes qui relèvent leur jupe n'ont pas. Pensez à elles aussi quand vous décidez ces interdictions! (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et du groupe socialiste et républicain.*) Nous assistons à une véritable entreprise de démolition.

Le Sénat a déjà entamé ses travaux dans la cour d'honneur, alors que nous siégeons encore. C'est décidément la semaine de trop! Au lieu de nous rassembler, comme à l'Assemblée nationale, sur un texte validé par les associations au profit des plus précaires, nous voyons s'agiter les drapeaux politiques de la division et de la destruction. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste.*)

M. le président. Mes chers collègues, donner maintenant la parole à MM. Desessard, Madrelle et Courteau, qui ont également demandé à expliquer leur vote, nous ferait dépasser de beaucoup le temps réservé au groupe écologiste. J'interromps par conséquent l'examen de ce texte, qui sera probablement repris dans quelques mois.

La suite de la discussion est donc renvoyée à une prochaine séance.

Avant de passer à la suite de notre ordre du jour, nous allons interrompre nos travaux quelques instants.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-huit heures quarante, est reprise à dix-huit heures cinquante.*)

M. le président. La séance est reprise.

7

SAISINE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

M. le président. Le Conseil constitutionnel a informé le Sénat qu'il a été saisi le 22 février, en application de l'article 54 de la Constitution, par plus de soixante députés, de l'accord économique et commercial global, ou AEGG, entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part.

Le texte de la saisine est disponible au bureau de la distribution.

Acte est donné de cette communication.

8

QUEL RÔLE LES PROFESSIONS PARAMÉDICALES PEUVENT-ELLES JOUER DANS LA LUTTE CONTRE LES DÉSERTS MÉDICAUX ?

Débat organisé à la demande du groupe de l'UDI-UC

M. le président. L'ordre du jour appelle le débat, organisé à la demande du groupe de l'UDI-UC, sur le thème: « Quel rôle les professions paramédicales peuvent-elles jouer dans la lutte contre les déserts médicaux? ».

La parole est à M. Olivier Cigolotti, orateur du groupe auteur de la demande. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC.*)

M. Olivier Cigolotti, au nom du groupe de l'UDI-UC. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, le groupe de l'UDI-UC a souhaité inscrire dans la « niche » lui étant réservée un temps d'échange et de débat sur la problématique des déserts médicaux et la présence des professions paramédicales.

Le constat de l'existence de déserts médicaux n'est pas nouveau. Aujourd'hui, jusqu'à un tiers des Français ont des difficultés d'accès géographique à trois spécialités – pédiatrie, gynécologie et ophtalmologie – et un quart aux médecins généralistes.

Dans mon département, la Haute-Loire, si l'on cherche un spécialiste sans dépassement d'honoraires, l'accès aux soins est des plus difficiles. La Haute-Loire n'est toutefois pas la plus démunie face à la désertification médicale. D'autres départements doivent faire face à des situations bien plus préoccupantes.

Malheureusement, ne pas répondre à la désertification médicale, c'est prendre le risque de voir celle-ci s'étendre à d'autres professions de santé, ce qui est déjà le cas dans certains départements.

L'accès équitable aux soins est devenu l'une des préoccupations majeures de nos concitoyens. De nombreux dispositifs ont déjà vu le jour pour tenter d'y remédier depuis une quinzaine d'années. Je pense à la loi HPST en 2009 ou à la loi Santé en 2016. À ce sujet, mes chers collègues, je tiens à souligner que de nombreux décrets d'application ne sont pas pris, rendant ces textes, pourtant très novateurs, inapplicables. La face cachée des déserts médicaux ne serait-elle pas due aussi à l'inapplication de la loi?

De ces différentes lois, il convient de distinguer les mesures incitatives et ponctuelles, visant à rendre plus attractives les zones sous-médicalisées, des mesures structurelles, qui portent sur l'organisation générale de l'offre de soins.

Des dispositifs incitatifs ciblés ont été proposés, comme les exonérations fiscales et sociales financées par l'État pour l'installation dans certaines zones – ZRR ou ZRU –; la loi du 23 février 2005 prévoit également une exonération d'impôt sur le revenu au titre de la participation à la permanence des soins.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. L'effet est très aléatoire!

M. Olivier Cigolotti. Les professionnels de santé bénéficient également d'incitations à l'installation en zones sous-dotées financées par l'assurance maladie – le contrat d'engagement de service public – ainsi que de nombreuses aides financées par les collectivités territoriales qui peuvent prendre des formes diverses: la prise en charge de tout ou partie des frais d'investissement ou de fonctionnement liés à l'activité de soins, la mise à disposition de locaux destinés à cette activité, la mise à disposition d'un logement et bien d'autres.

En contrepartie de ces aides, leurs bénéficiaires doivent s'engager à conserver leur activité dans la même zone pendant trois ans. Leur engagement est matérialisé par une convention tripartite passée entre la collectivité territoriale, l'assurance maladie et le professionnel de santé. La nouvelle convention médicale de 2016 propose ainsi la mise en place de contrats d'installation, de contrats de transition, de contrats de stabilisation et de coordination. L'empilement de l'ensemble de ces dispositifs se traduit parfois par une absence totale de lisibilité et par une impossibilité d'évalua-

tion des coûts. La Cour des comptes elle-même n'y est pas parvenue. Notre système de santé est confronté à un double défi, démographique et économique.

À côté de ces mesures dites « incitatives » existent les mesures dites « structurelles », comme la nouvelle organisation de la permanence des soins, qui permet une prise en charge la nuit, les week-ends et les jours fériés. Toutefois, cette permanence des soins n'est pas, en tant que telle, une solution à la difficulté croissante dans certaines zones pour consulter un médecin dans des conditions raisonnables de distance et de délais.

Je tiens aussi à évoquer le soutien au développement des maisons et pôles de santé. Les maisons et pôles de santé pluriprofessionnels semblent une réponse possible de réorganisation de la médecine de premier recours. Les médecins libéraux montrent depuis longtemps une préférence pour l'exercice regroupé, qui est désormais devenu le mode d'exercice majoritaire.

Ces maisons de santé réunissent dans des locaux communs plusieurs médecins généralistes, infirmiers et d'autres professionnels de santé exerçant à temps plein ou à temps partiel : médecins spécialistes, dentistes, masseurs-kinésithérapeutes, podologues, diététiciens, psychologues, orthophonistes et autres... Néanmoins, les maisons de santé contribuent d'une certaine manière à accélérer le processus de concentration géographique des professionnels de santé. Ces structures peuvent aider à maintenir la présence de ceux-ci dans les zones en voie de fragilisation, mais ne peuvent pas répondre aux besoins des zones déjà désertées.

Lutter contre les déserts médicaux, mes chers collègues, c'est avant tout lutter contre la désertification rurale, en rendant la ruralité attractive. Ce n'est pas Alain Bertrand qui me démentira ! Nous devons renforcer l'attractivité des territoires affectés par l'absence d'une offre de soins cohérente, critère déterminant pour choisir de s'installer ou non sur un territoire. Sans politique d'aménagement du territoire ambitieuse, toute mesure incitative est vouée à l'échec.

Face aux mesures incitatives et structurelles, l'éventualité de mesures « contraignantes » est-elle la réponse à la désertification médicale ? Cela suscite en tout cas une vive opposition, mais je laisse mon excellent collègue Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, aborder cette problématique.

En 2020, s'agissant du nombre de médecins par habitant, nous reviendrons aux chiffres de 1985, soit 283 médecins pour 100 000 habitants. Les solutions déjà proposées visant à interrompre la désertification médicale se sont révélées pour l'instant inefficaces, voire contre-productives.

Ne nous y trompons pas, la problématique n'est pas uniquement le nombre de médecins, c'est bien plutôt leur répartition sur le territoire, laquelle a aussi un impact sur certaines unités hospitalières : des services des urgences saturés et des personnels débordés.

Pour lutter contre le manque de médecins, des améliorations sont pourtant possibles, notamment grâce au partage de l'activité médicale entre praticiens et professions paramédicales. La légitimité de ce transfert est venue de la compétence que ces acteurs ont acquise, sans en avoir obtenu la reconnaissance.

Afin d'encadrer et de développer ces pratiques, tout en donnant à leurs acteurs la légitimité nécessaire, la loi du 26 janvier 2016 a ouvert la possibilité à certaines formes de délégation, entendues comme la réalisation d'activités entrant dans le champ d'activité du médecin par un professionnel paramédical non-médecin. Ces délégations doivent être précisément définies par décret en Conseil d'État et peuvent concerner les activités d'orientation, d'éducation, de prévention ou de dépistage : les actes d'évaluation et de conclusion clinique, les actes techniques et les actes de surveillance clinique et paraclinique, ainsi que les prescriptions de produits de santé non soumis à prescription médicale obligatoire, les prescriptions d'examen complémentaires et les renouvellements ou adaptations de prescriptions médicales.

Les professions paramédicales concernées sont nombreuses. Les conditions et règles de ces nouvelles pratiques, ainsi que les diplômes nécessaires pour leur exercice, délivrés par des universités préalablement habilitées à cet effet, doivent également être fixées par décret.

L'accélération des transferts de compétences permettra de mieux réguler les files d'attente, de faire partiellement face à la diminution annoncée de la démographie médicale.

Ce transfert permet également d'optimiser le système de soins, d'éviter la mise en place d'organisations parallèles, sources de conflits et de baisse de la qualité des soins, et d'apporter une légitime reconnaissance à certains professionnels paramédicaux. En matière d'optique correctrice, le transfert de certains actes vers les orthoptistes permet déjà de diminuer les délais d'attente.

Pharmaciens et infirmiers s'établissent là où existent des besoins, ce qui n'est pas le cas des médecins. Nous devons nous servir de ce maillage territorial pour pallier le manque de médecins. Promouvoir l'exercice pluriprofessionnel coordonné est la piste à privilégier.

Les professionnels pourraient se mettre d'accord sur les conditions de renouvellement d'ordonnances par les pharmaciens ou sur les interventions plus importantes des infirmières en ce qui concerne le suivi des patients à domicile.

En France, les formations de santé sont de très haute qualité, mais des améliorations sont nécessaires pour permettre aux futurs professionnels de santé d'acquérir des fondamentaux partagés pour une meilleure prise en charge du patient.

Il me semble essentiel, mes chers collègues, de développer chez les étudiants une culture du travail en commun entre les secteurs médical et paramédical, en organisant des rendez-vous pluridisciplinaires autour de cas cliniques. Cette démarche pourra rapprocher l'université des instituts de formation paramédicale.

Dès cette année, les diplômés paramédicaux pourront avoir accès aux deuxième et troisième années de médecine, en suivant les mêmes procédures que l'ensemble des étudiants. Un kinésithérapeute pourrait ainsi, « sur la base d'un projet solide ou sur dossiers », suivre des études de médecine pour devenir médecin rééducateur.

Le monde paramédical emploie plus de 1 million de personnes, et la liste des recruteurs potentiels est longue. Sans être médecins, les professionnels paramédicaux dépistent des problèmes de santé, contribuent aux soins et à l'amélioration des conditions de vie du patient. Les compé-

tences s'étoffent, notamment pour les infirmiers, qui se voient confier de nouvelles tâches, comme le suivi du traitement de maladies chroniques.

Le rôle des paramédicaux dans la prise en charge de la dépendance est moins connu. Pourtant, ces professionnels jouent un rôle important dans la prise en charge pluridisciplinaire des personnes âgées dépendantes. Sur ce sujet, Pierre Médevielle décryptera le rôle des paramédicaux face à la dépendance et à l'hospitalisation à domicile et Élisabeth Doineau apportera son témoignage sur le sujet.

Mes chers collègues, face à la dégradation de la médecine libérale et à la désertification médicale, le constat est qu'à ce jour aucune réforme ne parvient à endiguer les problématiques touchant notre système de santé. Des améliorations sont possibles, notamment grâce au partage de l'activité médicale entre praticiens et professions paramédicales, voire au développement du travail collaboratif. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC. – MM. Alain Bertrand, Jean Desessard et Jean-Baptiste Lemoyne applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard, pour le groupe écologiste.

M. Jean Desessard. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, le groupe de l'UDI-UC, et je l'en remercie, a demandé l'inscription à l'ordre du jour de nos travaux d'un débat sur le rôle possible des professions paramédicales dans la lutte contre les déserts médicaux. Ce débat s'inscrit dans la continuité de celui qui s'est tenu dans cet hémicycle le 7 avril 2016 sur l'offre de soins dans les territoires ruraux et permettra de faire progresser la réflexion sur ce sujet.

Sans entrer dans le détail, rappelons que près de 52 000 médecins prendront vraisemblablement leur retraite dans les cinq années à venir. Nous subirons de plein fouet ces prochaines années les effets de l'instauration, puis de l'abaissement du *numerus clausus*. Comment en sommes-nous arrivés là ?

En avril dernier, mon collègue Hervé Poher proposait cinq pistes d'analyse.

Tout d'abord, les premiers étudiants concernés par le fameux *numerus clausus* instauré en 1971 prennent leur retraite en ce moment, ce qui explique, pour une large part, la situation actuelle. Le relèvement du *numerus clausus* en 1999 fut trop tardif et explique le creux que nous connaissons.

Ensuite, la formation des médecins a évolué, en particulier celle du généraliste, qui n'est plus initié aux gestes de la médecine polyvalente : petite chirurgie, gynécologie, pédiatrie, ORL, etc.

Par ailleurs, la formation se déroule principalement en hôpital, ce qui ne permet pas la découverte réelle du métier de médecin, lequel ne s'apprend que sur le terrain.

Quant au concours, il prend insuffisamment en compte la dimension philosophique et humaniste du métier de médecin.

Enfin, les jeunes médecins aspirent légitimement à un certain confort de vie.

Face à cette impasse structurelle, les réformes à engager sur la sélection des jeunes médecins, hommes et femmes, sur leur formation, sur le lieu de leurs premières expériences professionnelles, voire, si l'on ose, sur leur liberté d'installation,

sont colossales et promettent d'intenses batailles politiques et parlementaires. En tout état de cause, elles ne produiront de toute façon pas d'effets avant une décennie ou deux.

Pour apporter une réponse conjoncturelle à ce problème, les deux derniers gouvernements ont créé et développé des maisons pluridisciplinaires de santé, dont le nombre devrait approcher le millier à la fin de l'année en cours. C'est, nous le pensons, une bonne méthode pour pallier une offre de soins insuffisante et inciter les médecins à s'installer en zone rurale. Certains envisagent même, dans la mesure du possible, de développer l'itinérance de ces maisons de santé, afin qu'elles puissent se déplacer au plus près des patients.

Cependant, ce dispositif est loin de régler tous les problèmes, au regard du nombre de personnes aujourd'hui privées de médecins.

Ces réflexions nous conduisent au débat du jour : les professions paramédicales peuvent-elles jouer un rôle pour combler une partie de cette absence d'offre de soins ?

Sur le papier, la chose paraît tout à fait raisonnable. Nombre d'actes médicaux sont répétitifs et pourraient être effectués par des paramédicaux ayant reçu une formation initiale ou complémentaire adaptée. On pense ainsi aux pharmaciens, qui peuvent déjà effectuer les vaccinations contre la grippe. Cette possibilité pourrait être étendue à d'autres types de vaccins. On pense également au rôle que peuvent déjà jouer les sages-femmes dans l'accompagnement des grossesses et des accouchements ne présentant pas de dangers ou dans le suivi gynécologique ou contraceptif des femmes.

Il faut cependant faire preuve de prudence. En effet, si certains soins peuvent être délégués, la responsabilité de ces actes incombera toujours au médecin.

On peut tout de même imaginer une évolution des pratiques dans un certain nombre de cas. Ainsi, certaines professions paramédicales pourraient tenir une place plus importante dans la coordination des soins, ainsi que le dépistage et le suivi de traitements au long cours.

Les infirmiers, par exemple, pourraient se voir accorder un rôle accru dans le suivi des maladies chroniques. De la même manière, dans le cadre de protocoles élaborés avec un médecin, ils pourraient assurer un suivi plus fin des patients et être en mesure, par exemple, de renouveler les ordonnances. Ce suivi devra néanmoins être encadré par des visites régulières chez le praticien. La délivrance de certificats d'aptitude, notamment sportive, pourrait aussi leur incomber.

Une autre piste mériterait d'être creusée, à savoir le rôle que pourraient jouer les paramédicaux dans le développement de l'e-médecine. Cette médecine étant par définition imparfaite – il est très complexe de poser un diagnostic sur un patient que l'on n'a pas en face de soi –, elle pourrait être renforcée par la présence de paramédicaux aux côtés du patient lors de la consultation virtuelle avec le médecin.

D'autres pistes intéressantes concernant les ophtalmologistes, les orthoptistes, les oculistes ont également été imaginées et seraient bien utiles dans certaines régions.

Pour conclure, je souhaite dire qu'il n'est pas interdit d'être pragmatique et réaliste pour faire face à la situation catastrophique de la répartition de l'offre de soins sur le territoire. Les paramédicaux peuvent, dans une certaine mesure, combler le manque de médecins généralistes. Mais soyons très clairs, si

des solutions d'appoint peuvent être trouvées rapidement, elles ne doivent en aucune façon être un palliatif et se substituer à la lutte contre l'éradication des déserts médicaux, laquelle nécessite, on l'a vu, une réforme d'ampleur de la médecine française. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et de l'UDI-UC. – M. Alain Bertrand applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme Catherine Génisson, pour le groupe socialiste et républicain.

Mme Catherine Génisson. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui sur l'initiative de nos collègues du groupe de l'UDI-UC, que je tiens à remercier.

La lutte contre les déserts médicaux est un sujet très important qui doit susciter non pas des querelles idéologiques, mais plutôt la recherche de solutions pragmatiques. Nous en sommes, je pense, tous d'accord. Le Sénat s'est d'ailleurs emparé de ce sujet encore récemment. La mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale a confié à nos collègues Jean-Noël Cardoux et Yves Daudigny la rédaction d'un rapport sur les mesures incitatives au développement de l'offre de soins primaires dans les zones sous-dotées. Nous attendons les résultats de leurs travaux avec beaucoup d'intérêt.

En tant qu'élus locaux et nationaux, nous sommes confrontés quotidiennement aux effets de la désertification médicale et à l'inquiétude de nos concitoyens face au départ à la retraite du médecin du village qui ne comptait pas ses heures et ses jours au chevet de ses patients. Sera-t-il même remplacé ?

De plus, on constate une interdépendance entre les professionnels de santé dans les zones sous-dotées. Lorsque le médecin généraliste disparaît du terrain, ce sont les professionnels paramédicaux qui suivent. Telle est la réalité. Le pharmacien est souvent le dernier rempart auprès des citoyens en tant que personnel de santé, mais, à moyen terme, il finit aussi par partir.

La France compte actuellement 220 000 médecins, soit deux fois plus qu'en 1980. La densité moyenne est de 334 praticiens pour 100 000 habitants, mais des disparités existent entre les départements. On compte ainsi 798 médecins pour 100 000 habitants à Paris, qui va d'ailleurs devenir un désert médical en médecine générale, contre seulement 180 médecins pour 100 000 habitants dans l'Eure.

Durant de nombreuses années, nous n'avons pas anticipé le changement des attentes des médecins concernant l'évolution de leurs pratiques professionnelles.

Le modèle du médecin au service de ses patients vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept, c'est terminé. Aujourd'hui, les médecins, tant les femmes que les hommes, et sans doute pour des raisons différentes, sur lesquelles je ne m'étendrai pas, ont des attentes en termes de qualité de vie pour s'installer, en particulier dans des zones sous-dotées.

Contrairement aux idées reçues, la jeune génération des internes est très motivée pour s'installer dans les zones sous-dotées – les trois quarts des internes en médecine générale déclarent en effet vouloir s'installer en milieu rural ou semi-rural –, mais les médecins ont désormais besoin de coopération médicale avec d'autres professionnels de santé afin de répondre toujours mieux aux attentes des patients. La fin du

modèle du médecin omniscient, exerçant seul, se confirme. La demande de dialogue et d'échanges est dorénavant très forte chez les médecins, tant avec les acteurs du monde libéral qu'avec ceux du monde hospitalier.

Depuis 2012, le Gouvernement a pris en compte ces évolutions et mené une politique volontariste de lutte contre les déserts médicaux. Je veux rappeler les dispositifs mis en place pour les nouvelles générations de médecins, le médecin généraliste étant, ne l'oublions pas, l'élément activateur, structurant de la médecine libérale.

Dès 2012, le Gouvernement a instauré le pacte territoire-santé afin d'encourager les jeunes médecins à s'installer dans les territoires sous-dotés. Les jeunes générations de médecins sont particulièrement demandeuses d'échanges, de travail en équipe. C'est la raison pour laquelle les maisons de santé pluriprofessionnelles sont en constant développement, un soutien financier leur étant apporté en fonction du nombre de professionnels y travaillant. Les professionnels paramédicaux y ont un rôle très important à jouer dans la prévention, l'accompagnement, le soin, la rééducation du patient.

Ces maisons de santé pluriprofessionnelles forment un véritable maillage territorial : alors qu'on n'en dénombrait que 150 en 2012, on en compte 1 200 en 2017. Ces maisons sont incontestablement une bonne mesure puisque tous les candidats à l'élection présidentielle prévoient d'augmenter le nombre.

Pour lutter contre les déserts médicaux, il est primordial d'agir sur la formation des médecins. Il faut ainsi augmenter le nombre de maîtres de stages universitaires recrutés parmi les professionnels de santé de terrain, tant en milieu rural qu'en milieu urbain et dans les banlieues. Il faut également mettre en place des contrats d'engagement de service public. Des bourses de 1 200 euros bruts par mois devraient être versées aux étudiants volontaires décidant de s'installer dans une région manquant de médecins. À ce jour, 1 800 jeunes médecins ont souscrit un tel contrat et s'installeront bientôt dans des territoires sous-dotés.

Par ailleurs, 650 médecins ont signé un contrat de praticien territorial de médecine générale. En contrepartie de leur installation, ils bénéficient de nouvelles garanties, en particulier d'une protection sociale améliorée.

Le *numerus clausus*, cela a été dit, a été adapté par le Gouvernement afin de mieux prendre en compte les besoins des territoires. Il a été augmenté de manière ciblée en novembre 2015 : 131 places ont été créées pour 10 régions en manque de médecins. Pour le concours 2017, ce sont 478 places supplémentaires qui seront débloquées dans 22 facultés. La question de l'augmentation du *numerus clausus* reste ouverte compte tenu des changements des modes d'exercice. À cet égard, la majorité des candidats à l'élection présidentielle ont sur ce sujet également fait des propositions.

Toutes ces mesures incitatives commencent à avoir des résultats et continueront à en produire si elles sont maintenues.

Après avoir évoqué les outils de lutte contre la désertification médicale, j'aborderai plus spécifiquement maintenant le rôle des professions paramédicales dans la lutte contre les déserts médicaux. Ce rôle, cela a été dit, est éminent dans le cadre des maisons pluriprofessionnelles de santé.

Je suis convaincue, en tant que professionnelle de santé, de l'importance des coopérations médicales interprofessionnelles. Il est nécessaire de lutter contre les corporatismes qui s'expriment encore fortement, osons le dire, mais également de valoriser la qualité des métiers et leurs évolutions possibles. Je n'ignore pas qu'un certain nombre de malaises s'expriment au sein des professions paramédicales comme chez les infirmiers et les aides-soignants, mais aussi chez les étudiants orthophonistes, qui ont récemment réclamé certes des revalorisations salariales, mais surtout de meilleures conditions de travail et une reconnaissance de leur activité.

Aussi le Gouvernement a-t-il apporté des réponses tant aux infirmiers qu'aux orthophonistes : le grade de licence a été donné au diplôme d'infirmier, les orthophonistes ont vu leur formation passer de quatre à cinq ans et ont obtenu le grade de master.

Pour les infirmiers, la loi du 27 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé a créé le nouveau métier d'infirmier clinicien de pratique avancée pour les titulaires d'un bac+5, nouveau témoignage de reconnaissance de l'importance des infirmiers dans notre système de santé, cette qualification d'infirmier clinicien étant la porte ouverte aux coopérations interprofessionnelles.

Par ailleurs, les conditions de prise en charge de nos concitoyens, en médecine et en chirurgie ambulatoire par exemple, vont entraîner tant pour les médecins que pour les personnels paramédicaux des coopérations beaucoup plus abouties qu'aujourd'hui entre l'hôpital et la ville. Le parcours de santé de nos concitoyens sera pris en compte de manière plus globale. Ainsi, les auxiliaires médicaux formés à assumer des pratiques avancées doivent exercer dans des équipes de soins en lien avec le médecin traitant afin d'améliorer la réponse aux besoins des patients chroniques.

Les domaines d'intervention des paramédicaux en pratique avancée comprennent tout d'abord des activités d'orientation, d'éducation, de prévention ou de dépistage, ensuite des actes d'évaluation clinique, de diagnostic, des actes techniques et des actes de surveillance clinique et paraclinique, enfin des prescriptions de produits de santé non soumis à prescription médicale obligatoire, des prescriptions d'examens complémentaires et des renouvellements ou adaptations de prescriptions médicales. Dans ce cadre, les sages-femmes, profession médicale rappelons-le, ont vu leurs responsabilités reconnues dans le suivi des grossesses normales.

Les professionnels paramédicaux dans leur ensemble se plaignent des difficultés de leurs conditions de travail. Pour répondre à ce malaise, le Gouvernement a présenté en décembre 2016 une stratégie nationale d'amélioration de la qualité de vie au travail devant permettre la définition de bonnes conditions de vie au travail et la détection des risques psychosociaux.

Avant de terminer mon propos, il me semble fondamental d'intégrer dans nos réflexions les innovations radicales dont va bénéficier notre système de santé : les nanotechnologies, les biotechnologies, les capacités informatiques, les sciences cognitives. Les avancées réalisées en télésanté, en intelligence artificielle et en génétique vont modifier considérablement la médecine de demain, ainsi que son enseignement.

Au-delà de la connaissance des progrès de la science et de leur déclinaison dans la pratique, par exemple l'apprentissage de l'utilisation d'un robot chirurgical, les sciences humaines doivent occuper une large part dans tous les métiers qui concernent la santé.

À titre d'exemple, j'évoquerai les visio-consultations. On peut imaginer qu'à un horizon prochain, dans une dizaine d'années sans doute, elles constituent la principale porte d'entrée des parcours de soins. Elles existeront au domicile des patients ou non, avec l'assistance probable d'infirmières. Elles pourraient être réalisées au sein de pharmacies équipées.

Enfin, la question de la démocratie sanitaire, qui n'a pas été évoquée, devra être approfondie, les citoyens devenant de plus en plus acteurs. Les professionnels paramédicaux, dont je veux ici saluer une nouvelle fois l'engagement total de proximité, au quotidien, auprès de nos concitoyens, expriment parfois un certain mécontentement : leur reconnaissance statutaire n'est pas totale, elle ne va pas assez vite, leurs conditions de travail sont difficiles. J'ai tout à fait conscience de tout cela, mais je souhaite que ces professionnels fassent des propositions aux candidats à l'élection présidentielle. Nous avons reçu les uns et les autres les propositions des masseurs-kinésithérapeutes, qui, entre autres revendications, souhaitent pouvoir bénéficier d'un accès direct pour une liste prédéfinie de pathologies. Nous devons, les uns et les autres, prendre position sur cette question, qui est régulièrement soulevée depuis longtemps.

Voici quelques-unes de nos réflexions, non exhaustives, dans le cadre du débat proposé par nos collègues du groupe de l'UDI-UC. J'espère que ces enjeux très importants seront à juste titre au cœur des débats démocratiques des prochaines semaines. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Milon, pour le groupe Les Républicains.

M. Alain Milon. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la question posée par nos collègues du groupe de l'UDI-UC sur le rôle que les professions paramédicales pourraient jouer dans la lutte contre les déserts médicaux fait écho à un rapport d'information sur la coopération entre professionnels de santé que j'ai présenté, avec notre collègue Catherine Génisson, au nom de la commission des affaires sociales en 2014. Cette question fait également écho à un débat qui s'est tenu lors de la discussion de la loi de modernisation de notre système de santé, dont l'une des mesures vise à créer un exercice en pratique avancée pour les professions paramédicales.

Permettez-moi de revenir rapidement sur ce qui existe déjà en matière de coopération entre professionnels de santé et pratique avancée pour les professions paramédicales.

Dès le début des années 2000, de nombreux travaux et rapports, je pense notamment à ceux du professeur Yvon Berland, ont pointé le retard de la France en matière de ce que l'on désignait alors sous le nom de « transferts de tâches », alors même qu'il existait une réelle volonté de certains acteurs médicaux et paramédicaux de l'organiser.

La loi a ensuite prévu la mise en œuvre de protocoles expérimentaux de coopération entre professionnels. Je fais référence à l'article 51 de la loi HPST de 2009. Cette mesure a contribué à faire évoluer les esprits.

Les enseignements tirés de la mise en œuvre de ces protocoles montrent qu'une évolution structurelle des métiers de la santé est souhaitable, à la fois pour une meilleure efficacité pour les patients et pour une plus grande satisfaction des professionnels de santé.

Force est de constater que la répartition des compétences entre les différentes professions de santé est trop rigide. Elle freine ainsi la continuité entre les compétences et les niveaux de responsabilité reconnus aux médecins, d'une part, et aux autres professions de santé, d'autre part.

Cette situation est fortement préjudiciable à l'attractivité des métiers de santé : tandis que les jeunes générations de médecins aspirent à organiser différemment le temps médical, les autres professions médicales et paramédicales réclament davantage de reconnaissance, d'autonomie et de possibilités d'évolution de carrière.

Nous avons clairement identifié, lors de l'élaboration du rapport d'information de 2014, les effets néfastes qu'une telle situation provoque, à savoir une frustration professionnelle, d'une part, et une déperdition de compétences, d'autre part.

Par ailleurs, nous avons souligné qu'un maillon de la chaîne des compétences en matière de soins manquait, celui des qualifications intermédiaires. Entre les médecins formés de neuf à dix ans après le baccalauréat et les auxiliaires médicaux formés de deux à trois ans, parmi les professions paramédicales, il n'existe que très peu de métiers de santé sanctionnés par un niveau d'études de cinq ans. Il existe des infirmiers spécialisés en anesthésie et en chirurgie, dont le diplôme d'État est équivalent à un grade de niveau master, mais peu de professions intermédiaires.

Or les enjeux attachés à une évolution de cette structuration sont d'importance. Cependant, contrairement à une idée reçue, les protocoles de coopération entre professionnels de santé n'ont pas comme objectif premier de remédier aux difficultés posées par la démographie médicale.

Si une nouvelle répartition des compétences entre médecins et autres professionnels médicaux ou paramédicaux peut effectivement aboutir à dégager du temps médical, elle ne saurait compenser qu'à la marge l'absence de professionnels dans les zones sous-denses.

Par ailleurs, il serait erroné de réduire la question des coopérations à un débat entre médecins d'un côté et autres professionnels de santé de l'autre. La question de la répartition des actes se pose pour l'ensemble des professions de santé, quel que soit le niveau de formation initial requis.

Plus récemment, comme je le rappelais au début de mon intervention, l'article 119 de la loi de modernisation de notre système de santé a créé un exercice en pratique avancée pour les professions paramédicales. Nous avons approuvé cette mesure puisqu'elle était la traduction législative de la sixième proposition formulée dans le rapport d'information de la commission des affaires sociales. En ma qualité de rapporteur, j'avais cependant regretté que cet article se limite à un toilettage du statut de certaines professions paramédicales alors qu'il aurait pu être l'occasion d'une remise à plat des métiers socles.

En l'état actuel, pour chaque auxiliaire médical, des mesures réglementaires doivent définir les domaines d'intervention en pratique avancée, les activités pouvant être accomplies dans chacun de ces domaines d'intervention et les types d'actes pouvant être réalisés.

Madame la secrétaire d'État, pouvez-vous nous informer de l'état d'avancement de ces mesures ? La mise en œuvre effective de l'article 119 est en effet essentielle puisqu'il s'agit aussi d'améliorer la qualité des soins en confiant davantage de compétences aux professionnels paramédicaux que sont notamment les infirmiers.

Avec le développement des affections chroniques, notamment les cancers et les maladies cardio-vasculaires, et la progression des pathologies liées au vieillissement, les besoins des malades évoluent vers une prise en charge plus globale et de plus grande proximité. À Lille, par exemple, il existe un protocole de soins de suite en cancérologie reposant sur les infirmières libérales.

Il faut donc développer ces coopérations dont l'apport est double. D'une part, elles tendent à améliorer la qualité des soins en offrant une prise en charge plus adaptée aux besoins des patients, en apportant le plus souvent des innovations en matière de prise en charge, en impliquant par exemple la création de nouveaux actes ou de nouvelles formes de prise en charge. D'autre part, elles offrent à tous les professionnels une perspective d'évolution de leur rôle en matière de soins, ainsi qu'un enrichissement de leurs tâches susceptible de renforcer leur motivation et leurs perspectives de carrière.

Pour conclure, j'indique qu'il est nécessaire de développer le rôle des professions paramédicales dans un système de santé qui doit s'adapter pour répondre aux nouveaux enjeux de ce début du XXI^e siècle que sont les transitions démographique, épidémiologique et technologique, comme l'a dit Catherine Génisson. Il importe aussi d'encourager davantage, d'une manière forte et volontaire, l'e-santé, dont le développement dans les pays voisins de la France montre qu'elle est efficace, complémentaire de l'humain. Elle permettra rapidement de rationaliser l'offre de soins sur nos territoires puisque certains pensent, et l'ont écrit, que 80 % des diagnostics pourraient être faits par celle-ci. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC, ainsi que sur plusieurs travées du groupe socialiste et républicain. – M. Alain Bertrand applaudit également.)*

M. le président. La parole est à Mme Laurence Cohen, pour le groupe communiste républicain et citoyen.

Mme Laurence Cohen. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, le débat organisé à la demande du groupe de l'UDI-UC porte sur le rôle des professions paramédicales dans la lutte contre les déserts médicaux, sujet que nous n'avons pas l'habitude d'aborder sous cet angle. En effet, nous parlons davantage du manque de médecins, de sages-femmes, de dentistes ou de pharmaciens, c'est-à-dire des professions médicales, dans les territoires et des mesures incitatives ou contraignantes pour combattre les déserts médicaux. Je remercie donc le groupe de l'UDI-UC d'ouvrir ce débat aux professions paramédicales que je connais bien, étant moi-même orthophoniste.

En France, selon les données de la DREES, au 1^{er} janvier 2015, plus de 1 million de personnes exercent une profession paramédicale, soit près de 640 000 infirmiers, plus de 400 000 aides-soignants et 154 500 professionnels de la rééducation.

Les professionnels du secteur accompagnent, préparent, soignent, appareillent et rééduquent les patients selon leur spécialité : la diététique, la puériculture, les soins infirmiers, la kinésithérapie, l'orthophonie, etc.

Les professionnels du secteur paramédical sont majoritairement salariés, du secteur public, privé ou associatif. Ils travaillent dans les hôpitaux et les cliniques, les centres médico-sociaux, les centres de santé, les maisons de retraite, les cabinets médicaux, les centres d'imagerie médicale, etc.

Chaque année, certains secteurs comme la gériatrie ou la psychiatrie et certaines régions, rurales ou urbaines, je pense notamment à l'Île-de-France, peinent à recruter et à fidéliser les professionnels du secteur. Pourtant, les besoins ne cessent de croître, les besoins en soins à domicile étant plus importants compte tenu du développement de l'ambulatoire et du vieillissement de la population.

France Stratégie a ainsi estimé à 233 000 le nombre de postes d'aide-soignant à pourvoir entre 2012 et 2022, à 219 000 le nombre de postes d'infirmier et à 134 000 le nombre des autres postes de professions paramédicales.

Le développement de l'hospitalisation à domicile et le maintien des personnes âgées chez elles le plus longtemps possible conduisent à la création de nouveaux métiers comme celui de responsable de service de soins à domicile.

Pour faire face à ces nouveaux besoins dans les territoires, il est indispensable de revoir la formation des professions paramédicales en donnant aux facultés les moyens de formation nécessaires pour accueillir davantage d'étudiants. Or de nombreuses écoles d'infirmiers ont, au contraire, été fermées par les pouvoirs publics. D'un côté, les besoins augmentent, de l'autre, les capacités d'accueil se réduisent pour les formations des paramédicaux.

À cela s'ajoute l'absence de reconnaissance de la formation paramédicale à son juste niveau.

Actuellement, la plupart des professions paramédicales nécessitent un cursus de trois à cinq ans après le bac qui ne fait pas l'objet d'une transposition dans le cadre universitaire LMD, ce qui est profondément injuste. Ainsi, les cursus paramédicaux de manipulateur en électroradiologie et de pédicure-podologue, le DST en imagerie médicale n'ont toujours pas été reconnus au grade de licence.

De même, le grade master 2 n'a toujours pas été accordé aux étudiants masseurs-kinésithérapeutes, malgré leurs cinq années de formation, soit une année universitaire, plus quatre années en institut de formation en masso-kinésithérapie. Un étudiant qui décide d'exercer son métier à l'issue de ses études de kinésithérapie ne pourra revendiquer qu'un master 1. Pour être reconnu master 2, il devra poursuivre des études à l'issue de sa formation en institut de formation en masso-kinésithérapie.

Ce problème de reconnaissance des qualifications touche également les orthophonistes, dont la formation a été reconnue bac+5 au grade master 2 depuis 2013 sans que cette reconnaissance se soit accompagnée d'une revalorisation salariale. Les orthophonistes restent rémunérés, dans les établissements publics, sur la base d'un niveau bac+2, entre 1 200 euros et 1 300 euros nets, soit à peine plus que le SMIC, en début de carrière. Ces mêmes professionnels sont soumis au *numerus clausus*, alors qu'on manque partout cruellement d'orthophonistes.

Aux difficultés de formation et de reconnaissance des qualifications que connaissent les professions paramédicales s'ajoutent des conditions de travail souvent tendues et difficiles. Ces professions subissent les réductions budgétaires imposées par l'État dans le domaine de la santé.

Cette précarité touche aujourd'hui majoritairement des femmes, puisqu'une quinzaine de métiers du secteur paramédical sont exercés à plus de 80 % par des femmes. Mal vécue à juste titre, cette précarité peut être à l'origine d'une reconversion. C'est ainsi que, en 2011, près de 10 % des infirmières ont quitté l'hôpital public et changé de métier.

On le constate, il s'agit donc non seulement de revoir les formations, mais de revaloriser toutes ces professions paramédicales en leur accordant un statut correspondant aux missions accomplies avec des salaires nettement réévalués, d'autant que la tendance est de vouloir décharger les professions médicales de certains actes en attribuant ces derniers aux professions paramédicales, avec la mise en œuvre des pratiques avancées.

Les membres du groupe communiste républicain et citoyen pensent que, pour s'assurer de la présence des professionnels paramédicaux partout avec un véritable maillage territorial, il faut instaurer un service public des soins de premiers recours. Ceux-ci doivent pouvoir s'exercer en lien avec des centres de santé – je parle bien de « centres de santé », non de « maisons de santé ». C'est pourquoi nous proposons que chaque bassin de vie soit pourvu d'un centre de santé regroupant des professionnels médicaux et des professionnels paramédicaux, d'où l'importance d'une action volontariste de l'État en termes de moyens.

À la différence des maisons de santé, les centres de santé permettent un accès à toutes et tous avec une prise en charge à 100 % par la sécurité sociale grâce à la pratique du tiers payant et au respect des conventions en secteur 1.

Nous sommes convaincus que ces structures répondent non seulement aux besoins des populations sur les territoires qui aspirent à pouvoir faire appel à des professionnels paramédicaux, mais également aux aspirations des professionnels paramédicaux qui souhaitent travailler en équipe. Cette pratique facilite coopération et coordination pluriprofessionnelle, ce qui simplifie le suivi global du patient et permet de développer des actions de prévention et d'éducation.

Un autre argument qui plaide en faveur des centres de santé, c'est, comme pour les professions médicales, la volonté des jeunes praticiens de concilier vie professionnelle et vie personnelle.

Je conclurai mon propos en soulignant que les professionnels de santé ont tendance à s'installer, à juste titre, dans le périmètre de structures hospitalières. La fermeture de ces structures ou leur fusion en groupements hospitaliers de territoire, GHT, n'entraînent donc pas une réduction des déserts médicaux, tout au contraire, devrais-je dire. Ce qui est vrai pour les professions médicales l'est d'autant plus pour les membres des professions paramédicales qui travaillent sur prescription médicale !

Le problème posé en l'espèce est par conséquent bien celui de mener une autre politique de santé que celle qui est conduite depuis des décennies et, fâcheusement, depuis la loi Bachelot amplifiée par la loi Touraine que le Sénat comme l'Assemblée nationale ont, hélas, votée à l'exception de mon groupe, faut-il le rappeler ?

La colère des personnels de santé est forte, et ils seront nombreux le 7 mars prochain à Paris pour le dire. Je serai à leurs côtés, ainsi que l'ensemble de mon groupe, et je regrette que Marisol Touraine soit, une nouvelle fois, absente de ce

débat, comme elle l'a d'ailleurs été lors du débat concernant l'avenir de l'hôpital public. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

M. Jean-Baptiste Lemoyne. C'est vrai !

M. le président. La parole est à M. Alain Bertrand, pour le groupe du RDSE.

M. Alain Bertrand. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, chers collègues, lorsque l'on parle de déserts médicaux, de quoi s'agit-il exactement ? De tout espace touché par une sous-densité médicale remarquable. À cet égard, le phénomène peut affecter des espaces aussi bien ruraux que périurbains. Ainsi, à trente ou quarante kilomètres de Paris – cela a été dit –, dans certaines banlieues, on peut être autant en difficulté médicale qu'en Lozère tant à l'hôpital qu'en secteur libéral.

Toutefois, dans les zones périurbaines, on peut avoir rapidement accès, grâce aux transports, à un territoire mieux équipé en matière de santé, comme la ville ou la métropole, tandis que, dans les territoires hyper-ruraux, c'est beaucoup plus compliqué à cause de l'éloignement. Il faut donc trouver un moyen de remédier sur place à la pénurie médicale.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. L'hélicoptère ?

M. Alain Bertrand. C'en est un en cas d'urgence. Mais la première des solutions, c'est de lever le *numerus clausus* applicable aux médecins.

La deuxième, c'est la volonté de l'État – ma collègue Mme Génisson l'a décrite – et la volonté des collectivités territoriales, et ce qui a été réalisé depuis 2012 a été évoqué. Il faut aussi se méfier quand on parle de « maison de santé ». Une maison de santé, si ce sont des moellons, des murs, du béton, mais qu'il ne s'y trouve aucun médecin à l'intérieur, ne sert pas à grand-chose !

Aujourd'hui, il faut examiner une autre possibilité – c'est ce que nous propose le groupe de l'UDI-UC au travers de ce débat. Une autre solution est effectivement d'organiser un glissement sécurisé de tâches et de fonctions des médecins vers des personnels paramédicaux – infirmiers diplômés d'État, aides-soignantes, orthoptistes, aides médico-psychologiques, diététiciens, ergothérapeutes, kinésithérapeutes –, afin de dégager du temps médical. Certains ont également évoqué les pharmaciens, mais je ne pense pas que ces derniers soient des auxiliaires de santé, ils sont des docteurs. Pourquoi dégager du temps médical ? Parce que l'on dispose de peu de médecins. Et si l'on agit ainsi, dans nos hôpitaux et dans leur exercice libéral, nos médecins auront davantage de temps.

En ce sens, l'article 51 de la loi Hôpital de 2009 permet la mise en place, sur l'initiative des professionnels, à titre dérogatoire et expérimental, de transferts d'actes ou d'activités de soins. Les personnels paramédicaux engagés dans l'expérimentation sont formés par les médecins et rédigent un protocole qui doit être validé par l'ARS, puis par la Haute Autorité de santé.

En 2014, treize protocoles différents ont été mis en œuvre, dont cinq visant plusieurs régions, sur trois thématiques : la prise en charge de pathologies chroniques, l'échographie et les situations d'urgence.

Ces protocoles, dont l'élaboration est prévue par l'article 51 précité sont donc innovants, mais ils impliquent une procédure extrêmement lourde, ce qui explique les difficultés à généraliser l'expérimentation sur l'ensemble du territoire.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. Eh oui !

M. Alain Bertrand. Autre problème : si, dans la hiérarchie des normes, la loi est supérieure au règlement, nombre de décrets, comme celui de 2004 relatif aux infirmiers diplômés d'État, n'ont pas été « toilettés » pour intégrer la possibilité expérimentale et dérogatoire prévue dans la loi Hôpital.

En conséquence, les blocages persistent. Par exemple, les piqûres par injection sont réservées aux infirmiers diplômés d'État et interdites aux aides-soignantes, alors que celles-ci pourraient réaliser sans danger des injections sous-cutanées et intramusculaires.

Parallèlement, il existe des avancées dans les délégations de compétences.

Ainsi, dans certaines cliniques ou certains centres hospitaliers, des actes très techniques, comme les biopsies en cancérologie, sont réalisés par des infirmiers diplômés d'État. En imagerie, des actes d'échographie peuvent être accomplis par des manipulateurs radio dans un cadre très précis. Sur le terrain, les orthoptistes effectuent de nombreuses tâches réservées autrefois aux seuls ophtalmologistes.

Les possibilités de délégations aux personnels paramédicaux sont donc multiples. Malheureusement, les choses évoluent lentement. Il faut en moyenne quatre ans pour obtenir une expérimentation, ce qui décourage les professionnels.

Quels sont les outils de déblocage qui nous permettraient d'élargir cette expérimentation et ces pratiques pour donner plus de temps médical aux médecins, qu'ils soient libéraux ou hospitaliers ?

Il faut avant tout dépasser les visions « défensistes » et corporatistes de chacun des métiers.

On peut évoquer notamment deux pistes.

Une première piste consisterait à améliorer les procédures existantes prévues à l'article 51 de la loi Hôpital : accélération du délai d'approbation des protocoles, généralisation à l'ensemble du territoire de tout protocole validé par la Haute Autorité de santé, ou encore toilettage des décrets relatifs à chaque profession paramédicale.

Une seconde piste est la création de nouveaux métiers de la santé qui pourraient prendre en charge de façon pérenne des tâches dévolues autrefois aux médecins et encadrées strictement. Je pense notamment au droit de prescription pour le renouvellement ordinaire de certains traitements qui, là encore, permettrait d'alléger la tâche des médecins et de leur redonner du temps.

Quoi qu'il en soit, le domaine de la délégation ne peut être pensé que globalement, c'est-à-dire en organisant intelligemment une cascade de délégations. Ainsi, chaque fois qu'un médecin délègue par exemple à un infirmier diplômé d'État – il peut aussi donner délégation à un autre personnel paramédical –, il faut se poser la question de ce que l'infirmier diplômé d'État peut à son tour déléguer à l'aide-soignante et ainsi de suite.

En conclusion, il faut, d'abord, supprimer le *numerus clausus*,...

M. Jean Desessard. Oui !

M. Alain Bertrand. ... maintenir l'intervention de l'État, des collectivités. Mais le développement des personnels paramédicaux et de leurs compétences est un outil actuellement sous-utilisé qui, mieux exploité, permettrait, sous

réserve de ce que Mme la secrétaire d'État va nous indiquer, d'apporter partiellement des solutions à la désertification médicale.

Olivier Cigolotti, qui est un excellent défenseur de la ruralité, a parlé d'un « partage » des tâches. Les blocages sont essentiellement liés à des peurs inhérentes aux compétences, à des réflexes corporatistes et quelquefois à du mépris. Ce sont des professions particulières !

À la cascade de méfiance et de mépris, il faut substituer une cascade vertueuse de délégations confiantes et constructives. (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et de l'UDI-UC. – M. Jean-Baptiste Lemoyne applaudit également.*)

M. Jean Desessard. Bravo !

M. le président. La parole est à M. Hervé Maurey, pour le groupe de l'UDI-UC.

M. Hervé Maurey. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, je veux bien sûr féliciter Olivier Cigolotti, qui a proposé au groupe de l'UDI-UC, auquel j'ai l'honneur d'appartenir, l'organisation de ce débat, qui est particulièrement pertinent quand on sait combien est essentielle la question de la désertification médicale. Je regrette à cet égard que celle-ci soit si peu présente dans les débats qui se déroulent actuellement dans le cadre de la campagne présidentielle.

Ce débat a également le mérite de mettre en lumière les professions paramédicales, qui sont des acteurs essentiels de notre système de santé, notamment par rapport à cette problématique, mais pas seulement.

Je veux rappeler, dans le temps très bref qui m'est imparti, la situation tout à fait alarmante de la démographie médicale actuelle.

Bien que le nombre de médecins n'ait jamais été aussi élevé dans notre pays, la désertification médicale ne cesse de progresser, avec des disparités territoriales extrêmement importantes : alors que Paris compte huit médecins pour 1 000 habitants, le département de l'Eure, dont j'ai l'honneur d'être un élu, en compte deux pour 1 000 habitants.

Toutes spécialités confondues, quatre-vingt-six départements enregistrent une baisse de la densité médicale sur la période 2007-2016.

Le temps d'attente pour obtenir un rendez-vous chez un médecin n'a cessé d'augmenter depuis cinq ans ; aujourd'hui, deux Français sur trois renoncent à des soins à cause des délais d'attente, contre 59 % en 2012.

L'accès aux soins est à l'heure actuelle une préoccupation majeure de nos concitoyens, notamment dans les territoires ruraux. Toutes les analyses, toutes les études montrent que, avec le numérique, c'est la priorité principale de ces territoires.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est penchée sur cette question à la fin de l'année 2012, et elle a remis, au début de l'année 2013, un rapport, que j'ai cosigné avec notre ancien collègue Jean-Luc Fichet, intitulé *Déserts médicaux : agir vraiment*.

Dans ce document, nous avons souligné, parmi nos seize propositions, la nécessité de favoriser la coopération et la délégation entre les différentes professions de santé, de manière à alléger la tâche des médecins. Ce transfert de

tâches permettrait de dégager du temps médical, afin que les médecins puissent se recentrer sur ce qui constitue le cœur de leur métier, le cœur de leur compétence.

Ainsi, les infirmiers pourraient se voir confier l'accomplissement de certains actes, tels que les vaccinations. Les pharmaciens pourraient, de leur côté, contribuer au suivi des patients atteints de maladies chroniques. Les orthoptistes et les opticiens pourraient accomplir certains des actes que les ophtalmologistes, qui ne sont plus en nombre suffisant, ne peuvent plus assurer en totalité. Je vous indique, pour ceux d'entre vous qui l'ignoraient, mes chers collègues, que, aujourd'hui, le délai d'attente pour obtenir un rendez-vous avec un ophtalmologiste varie de 60 à 111 jours en moyenne.

Pour mettre en œuvre ces transferts, il faut sortir d'une définition des professions de santé qui est établie sur des décrets de compétences rigides, en refondant les textes sur la base de la notion de missions, comme c'est déjà le cas dans un certain nombre de pays.

Les progrès technologiques en matière de santé devraient également faciliter l'émergence de nouveaux partages de compétences entre les professionnels de santé.

Le rôle des professions paramédicales est aussi essentiel dans le développement des maisons de santé qui se multiplient sur le territoire – même si elles ne disposent pas toujours de médecin –, les jeunes médecins manifestant en effet une préférence pour l'exercice regroupé dans le cadre des maisons et pôles de santé pluriprofessionnels.

Je veux également attirer votre attention sur le fait que la plupart des professions de santé sont aujourd'hui l'objet d'une régulation en matière d'installation. C'est vrai depuis longtemps des pharmaciens, des kinésithérapeutes, des sages-femmes, des orthophonistes. Je rappelle que ce dispositif a permis d'augmenter de 30 % le nombre de kinésithérapeutes dans les zones sous-dotées entre 2012 et 2013. C'est pourquoi, depuis plusieurs années, un certain nombre de mes collègues et moi-même proposons d'étendre le conventionnement sélectif aux médecins, en fonction de la nature des zones d'installation. Selon ce mécanisme, un médecin, pour s'installer dans une zone surdotée, devrait soit remplacer un confrère déménageant sur un autre territoire ou partant à la retraite, soit renoncer au conventionnement. Il s'agit non pas de coercition, mais de régulation d'une liberté, une liberté qui doit être soumise à un principe encore plus important : l'intérêt général.

Les professions paramédicales ont montré la voie en matière de régulation d'installation. J'espère que nous saurons nous en inspirer pour faire face à la pénurie de médecins qui pose aujourd'hui de réels problèmes en termes d'accès aux soins et, au-delà, en termes d'égalité des territoires et de nos concitoyens. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et sur plusieurs travées du groupe socialiste et républicain. – M. Jean-Baptiste Lemoyne applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme Delphine Bataille, pour le groupe socialiste et républicain.

Mme Delphine Bataille. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, chers collègues, ce débat soulève, une fois encore, la question essentielle des déserts médicaux qui concerne nombre de nos concitoyens des territoires ruraux pour qui l'accès aux soins de proximité reste difficile. Il nous

invite également à réfléchir sur certaines solutions permettant de remédier à cette situation, tel le recours aux professions paramédicales.

Les déserts médicaux sont des zones géographiques sous-dotées en professionnels ou établissements de santé ; cette pénurie touche de plus en plus de territoires et s'étend à toutes les spécialités médicales.

Les zones rurales et hyper-rurales sont essentiellement concernées, mais les zones périurbaines, les petits bourgs éloignés des grands centres et certaines banlieues de grandes villes le sont aussi.

Ce phénomène doit plutôt s'évaluer à l'échelle d'un bassin de vie. Il touche en particulier les territoires où vivent les populations les plus fragiles, qui souffrent d'une désertification économique et du désengagement des services publics.

On peut ainsi trouver des déserts médicaux dans des départements – tel le Nord – qui s'inscrivent pourtant dans la moyenne nationale en matière d'accès à la santé. Dans la région Nord-Pas-de-Calais-Picardie, ou plus exactement Hauts-de-France, dont la densité médicale reste faible, ce sont, là encore, les territoires ruraux qui rencontrent de graves difficultés d'accès aux soins. Cette question est pourtant cruciale pour l'une des régions les plus peuplées de France et dont les indicateurs de santé, les plus bas à l'échelon national, demeurent inquiétants.

Cela dit, dans la lutte contre la désertification médicale, madame la secrétaire d'État, il convient de saluer l'engagement du Gouvernement qui s'est traduit, dès 2012, par la mise en œuvre du pacte territoire-santé, et qui a, par la suite, conforté et amplifié les résultats obtenus par un deuxième pacte en 2015.

La loi de modernisation de notre système de santé a donné par ailleurs une assise législative à ces contrats territoriaux.

La principale mesure – cela a été rappelé de nombreuses fois – concerne le développement des maisons et centres de santé pluriprofessionnels, dont le nombre a ainsi été multiplié par cinq depuis 2012, ce qui contribue à une réponse cohérente pour les professionnels de santé, bien sûr, mais aussi pour les usagers et pour les territoires fragiles.

Les études les plus récentes montrent que les trois quarts des maisons de santé permettent de rééquilibrer l'offre de soins dans ces territoires. Cependant, ces équipements restent encore bien trop coûteux pour la plupart des collectivités locales.

Les autres mesures principalement incitatives permettent d'encourager les médecins à s'installer dans les territoires sous-dotés, notamment le développement de formations plus adaptées et le soutien financier à l'installation dans les zones désertées.

Si ces mesures se développent, elles sont coûteuses et nécessiteront beaucoup de temps pour résorber l'énorme déficit existant.

De plus, de nombreux élus locaux sont aujourd'hui très inquiets, car leurs territoires, confrontés au vieillissement de la population, perdent de nombreux médecins, tendance à la baisse qui risque de s'accroître dans les prochaines années. En effet, plus d'un médecin sur quatre a plus de 60 ans. Ce creux démographique est lié, bien entendu, au départ à la retraite de la génération du *baby-boom*. Les élus doivent

souvent faire face aux difficultés du remplacement de ces médecins, qui, très fréquemment, font le choix de continuer à exercer faute de successeur.

Certes, la modulation du *numerus clausus* par région – ce point a été évoqué – permettra des améliorations, mais il n'est toutefois pas évident que ces nouveaux futurs médecins se dirigent naturellement vers les territoires qui en ont le plus besoin. Ils privilégient avant tout leur vie familiale et l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, refusant d'accomplir d'aussi longues journées que leurs aînés. Et les femmes, qui représentent dorénavant plus de 60 % des jeunes diplômés, préfèrent des horaires fixes et l'accès à un certain nombre de services de proximité. Sur ce point, il est évident que les territoires ruraux souffrent d'un manque d'attractivité par rapport aux villes.

C'est pourquoi d'autres solutions sont souvent proposées, telles que le développement de la télé-médecine qui ouvre la voie aux consultations, à la prise en charge et au prédiagnostic à distance.

La mise en place de cette pratique n'est pas encore très développée, malgré le lancement d'un programme d'expérimentations prévu pour quatre ans sur neuf territoires pilotes.

L'accès à la télé-médecine pour les patients chroniques et pour les soins urgents est aussi un engagement du second pacte territoire-santé.

De plus, la loi a conforté ce soutien à la télé-médecine en prévoyant des dispositions destinées à clarifier son exercice, comme le partage d'informations entre professionnels.

En clair, la télé-médecine ouvre des perspectives intéressantes pour l'avenir, mais, là encore, cela prendra beaucoup de temps.

Par ailleurs, le transfert de certaines activités médicales vers les professionnels paramédicaux constitue l'une des solutions majeures, tout le monde l'a bien dit. Cette idée n'est pas nouvelle ; elle est déjà mise en pratique dans d'autres pays. Les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni, par exemple, ont pu organiser le transfert de certaines missions médicales à des infirmières praticiennes.

En revanche, ce transfert est sûrement moins facile à mettre en œuvre en France, car les médecins peuvent considérer que la qualité des soins risque de baisser, ou encore parce que les patients manifestent un manque de confiance à cet égard.

Malgré les difficultés, le Gouvernement s'est engagé dans cette voie, permettant l'augmentation des missions pratiquées par les kinésithérapeutes, les orthophonistes, les podologues, les opticiens, les sages-femmes, ainsi que la création d'un exercice en pratique avancée des auxiliaires médicaux.

Tous ces postes sont exigeants et les candidats à ces formations sont recrutés sur des critères toujours très sélectifs.

Pour aller plus loin, il faudrait peut-être non pas revoir globalement l'organisation de notre système, mais repenser certaines formations dans le secteur paramédical.

En conclusion, votre détermination, madame la secrétaire d'État, à endiguer le phénomène des déserts médicaux ne fait aucun doute, mais la plupart des mesures ne pourront résoudre à elles seules, en l'état actuel, le problème qui est bien plus étendu. Il convient notamment de privilégier, au-delà de la coopération interprofessionnelle que d'aucuns ont soulignée, une réflexion interprofessionnelle avec le ministère sur la démographie des acteurs de la santé.

L'accès aux soins de la population ne peut se réduire ni à la densité de l'offre médicale ni au rôle des professions médicales et paramédicales; les facteurs économiques, sociaux et culturels y jouent une large part.

Les pouvoirs publics, bien entendu, doivent accorder une attention bienveillante au rééquilibrage de l'offre médicale, mais on ne remédiera pas complètement au problème des déserts médicaux sans résoudre, d'abord, celui des déserts économiques et sociaux qui en sont la principale cause. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain, du groupe écologiste, du RDSE et de l'UDI-UC. – M. Jean-Baptiste Lemoyne applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme Patricia Morhet-Richaud, pour le groupe Les Républicains.

Mme Patricia Morhet-Richaud. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, chacun sait que le phénomène des déserts médicaux s'intensifie dans bon nombre de territoires ruraux et de montagne en France et s'étend également au sein des agglomérations.

De plus, dans son étude récente, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques souligne que, parmi les 62 000 médecins généralistes qui exercent en libéral, 15 000 environ ont plus de 60 ans et partiront à la retraite d'ici à cinq ou dix ans. Dans le même temps, environ 10 000 médecins généralistes libéraux devraient s'installer.

Plusieurs mesures incitatives tendant à favoriser l'installation des jeunes médecins dans les zones sous-dotées ont été prises, mais elles n'ont manifestement pas assez porté leurs fruits!

Considérant que la raréfaction des médecins est devenue inéluctable, il nous faut améliorer ou imaginer des alternatives.

Aussi, face à cette problématique, nous pouvons nous féliciter de la tenue de ce débat, sur l'initiative de nos collègues de l'UDI-UC sur le thème: « Quel rôle les professions paramédicales peuvent-elles jouer dans la lutte contre les déserts médicaux? »

En France, la profession paramédicale concerne une vingtaine de métiers, dont les infirmiers, aides-soignants, kinésithérapeutes, opticiens, orthophonistes, ambulanciers... Il s'agit pour l'essentiel de professions de santé qui ne sont pas exercées par un médecin, une sage-femme, un dentiste ou un pharmacien.

Une première piste consisterait à confier certaines tâches exercées par le médecin, voire certains actes, à d'autres professionnels de santé, telle la vaccination.

On constate souvent que les zones peu dotées en médecins généralistes sont également peu pourvues en spécialistes. De la même manière, on pourrait alors confier, par exemple, les renouvellements d'ordonnances des ophtalmologues aux opticiens. Vous le savez, dans certains territoires, il faut parfois attendre jusqu'à un an avant d'obtenir un rendez-vous chez l'ophtalmologue!

M. Alain Bertrand. C'est vrai!

Mme Patricia Morhet-Richaud. C'était bien le sens du rapport d'information d'Hervé Maurey en 2013.

Décloisonner les professions, sortir de la logique des décrets d'actes, optimiser les compétences des professions de santé et adapter les nomenclatures tarifaires, voilà

autant de réformes de bon sens à mettre en œuvre. Cela revaloriserait aussi le rôle des généralistes, qui pourraient alors se recentrer sur leur cœur de métier.

Une deuxième piste est bien sûr de favoriser et faciliter l'exercice professionnel groupé dans des maisons de santé pluridisciplinaires ou pluriprofessionnelles.

Ces maisons, regroupant plusieurs professionnels de santé sur un même lieu, vont dans le sens d'une coopération entre les professions médicales et paramédicales. Elles permettent une mutualisation des moyens, dont le local, le personnel administratif, mais aussi des compétences. Pour toutes ces raisons, les maisons de santé pluriprofessionnelles ont l'avantage de rassurer les jeunes médecins lors de leur installation.

De plus, on peut constater que les territoires sous-dotés et équipés d'une telle structure connaissent une évolution plus favorable.

L'implantation et la spécificité de ces maisons de santé, au nombre insuffisant d'environ 800 en 2016, permettent d'aller dans le sens d'un maintien de l'offre de soins dans les territoires sous-dotés en médecins.

Aussi, on peut espérer que les ARS soient particulièrement attentives aux territoires dans la définition ou la mise à jour de leur schéma régional d'offre de soins puisque celui-ci établit les zones considérées comme fragiles en matière de démographie médicale et ouvre un droit aux projets de maisons de santé pluriprofessionnelles.

Enfin, comment ne pas évoquer la télémédecine dans les domaines que sont la consultation, l'expertise, la surveillance et l'assistance, en y associant les professions médicales et paramédicales? La télémédecine suppose néanmoins un effort de l'État et des opérateurs pour une couverture optimale du haut débit et de la téléphonie dans tous les territoires. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains, de l'UDI-UC et du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre Médevielle, pour le groupe de l'UDI-UC.

M. Pierre Médevielle. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, vous avez tous fait aujourd'hui le constat de la désertification médicale. Il s'avère plus que jamais indispensable d'exploiter tous les potentiels présents sur nos territoires et de reconnaître leurs intérêts.

Afin de pouvoir assurer une offre de soins de qualité et de proximité, il nous faut absolument rattraper le retard existant en matière de maintien à domicile et de soins ambulatoires et reconnaître les professionnels du secteur paramédical comme maillon indispensable dans la prise en charge pluridisciplinaire des patients. Dans certains cas, une adaptation de leur formation sera nécessaire pour que leur intervention présente un intérêt dans l'offre de soins.

Nous avons ainsi, mon collègue Olivier Cigolotti et moi-même, déposé une proposition de loi favorisant l'accès à la santé visuelle qui prévoit une optimisation de la formation des orthoptistes et opticiens, de façon à créer un climat de confiance avec les ophtalmologistes, lesquels pourraient déléguer certaines tâches à ces professionnels paramédicaux et concentrer leurs efforts sur la chirurgie et le traitement des pathologies. Le délai d'attente des patients s'en trouverait donc réduit.

Les prises en charge à domicile, grâce à la coordination et à la transversalité entre établissements de soins et équipes de professionnels libéraux sur le terrain, sont maintenant mieux assurées. On voit enfin se développer une politique de maintien à domicile qui doit être une source d'économies sensible pour les prochaines années.

Les réunions pluridisciplinaires au chevet des patients ont permis d'améliorer incontestablement la qualité de la prise en charge. Il faut continuer dans cette voie.

Aujourd'hui, de nouveaux réseaux se mettent en place : hospitalisation à domicile, services de soins infirmiers à domicile, réseaux de soins palliatifs... Ils apportent une réponse concrète aux attentes des patients et permettent une réorganisation des services de soins. Le développement de toutes les formes de coopération entre les professions médicales et paramédicales est indispensable si l'on souhaite élargir cette offre. Il faut persévérer et nous pouvons encore aller plus loin, notamment en matière d'oncologie médicale. Dans les pays scandinaves, 80 % des chimiothérapies sont administrées à domicile et 20 % en milieu hospitalier alors que, en France, c'est l'inverse. Nous pourrions pourtant faire de substantielles économies et fournir davantage de confort aux patients, le transport étant moindre, mais il faudrait pour cela développer sur notre territoire un réseau d'infirmières spécialisées, de salles et de préparateurs diplômés en reconstitution de produits cytotoxiques. Pourquoi un tel système qui fonctionne ailleurs en Europe ne fonctionnerait-il pas dans notre pays ?

Sur notre territoire, les exploitants des officines pharmaceutiques sont les membres de la seule profession médicale à conserver un maillage total. Ce réseau pourrait rendre de précieux services, notamment en menant des actions de dépistage ou de prévention, mais il est sous-utilisé, et les professionnels sont noyés sous la paperasse.

Rappelons-nous le triste épisode de la grippe H1N1 : les autorités sanitaires ont mis neuf mois à essayer de trouver des gymnases, à réquisitionner des internes et des salles, pour se rendre compte finalement que le réseau des pharmacies permettait d'acheminer le vaccin en moins de vingt-quatre heures sur tout le territoire. Il nous reste, en souvenir de cet épisode accablant, tous les masques et les lunettes !

Nous ne sommes plus, dans ce pays, égaux par rapport à une offre de soins de proximité et de qualité. Il n'y a plus de gardes médicales le week-end et les jours fériés, les délais de rendez-vous sont souvent ahurissants. Le SAMU, les pompiers et les pharmacies restent parfois la seule réponse médicale en milieu rural.

À côté des pistes purement quantitatives et médicales qui ont été évoquées, nous devons faire de nombreux progrès dans une meilleure utilisation des moyens et des compétences dont nous disposons sur le terrain.

Avec des formations mieux adaptées et parfois plus spécialisées, une meilleure coordination et davantage de synergie, nous pourrions très nettement améliorer notre système de soins sur le terrain.

M. le président. Il faut conclure, mon cher collègue !

M. Pierre Médevielle. Face à ce phénomène de désertification si inquiétant pour notre pays, la piste des professions paramédicales ne doit pas être négligée, mais elle ne résoudra pas tous les problèmes ! (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à M. Daniel Chasseing, pour le groupe Les Républicains.

M. Daniel Chasseing. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, le débat qui nous réunit ce soir nous propose de mettre en valeur les professions paramédicales et leur rôle dans les déserts médicaux. Je remercie le groupe de l'UDI-UC d'avoir organisé cet échange.

Les professions paramédicales visent l'infirmière, l'aide-soignante, le kinésithérapeute, l'orthophoniste, le psychologue, le psychomotricien, l'ergothérapeute, le pédicure, l'audioprothésiste, l'opticien, etc.

L'infirmière, l'aide-soignante et le kinésithérapeute sont indispensables, au côté du médecin, si l'on ne veut pas parler de désert médical. Les autres professions citées sont très utiles, mais il est possible de se rendre à leur cabinet, même s'il est éloigné, et le service qu'elles rendent n'est ni quotidien ni vital – l'orthoptiste serait toutefois nécessaire en raison de la pénurie d'ophtalmologistes.

L'infirmière est une auxiliaire essentielle au médecin. Elle joue un rôle d'alerte, d'accompagnement, d'évaluation de la douleur, de soutien psychologique aux malades, aux aidants et à la famille. Elle effectue un certain nombre de soins fondamentaux : prises de sang, injections, vaccinations, chimiothérapie à domicile, pansements, équilibre des anticoagulants, vérification des doses d'insuline des diabétiques, surveillance de la tension artérielle, prise de médicaments, prise du pouls, saturation en oxygène dans le sang, etc. Elle doit pouvoir joindre le médecin pour recevoir des conseils sur ces tâches qui lui ont été déléguées. L'infirmière et le médecin constituent un binôme parfaitement complémentaire, indispensable pour le malade.

Les aides-soignantes sont regroupées dans un service de soins infirmiers à domicile, un SSIAD, avec à leur tête une infirmière coordinatrice. Leur rôle est d'intervenir souvent matin et soir pour maintenir à domicile le malade et pallier la dépendance, dès l'apparition de celle-ci. Leur passage biquotidien permet de dépister une aggravation de la dépendance et une anomalie dans l'alimentation, la respiration ou lors de l'examen de la peau. Elles exercent une surveillance plus rapprochée encore que celle de l'infirmière. Le SSIAD est pour moi le socle de base fondamental du maintien à domicile ; les observations recueillies remontent à l'infirmière coordinatrice, qui peut les transmettre au médecin si nécessaire.

Le kinésithérapeute, quant à lui, joue également un rôle capital pour le maintien de la mobilité et de l'autonomie, la prévention des chutes et la rééducation respiratoire. Il observe la dégradation de l'état général, évalue la douleur et alerte le médecin en cas de besoin. Son rôle est essentiel dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, les EHPAD, comme dans le maintien à domicile des patients.

Pour moi, je le répète, l'infirmière, l'aide-soignante et le kinésithérapeute sont des professions paramédicales indispensables pour ne pas parler de désert médical.

J'y ajoute deux professions médicales, le pharmacien et le dentiste. Les pharmaciens sont essentiels pour le contrôle des ordonnances, l'alerte sur une éventuelle iatrogénie, la vaccination et la prévention. Leur présence est incontournable pour la sécurité du traitement. Quant aux dentistes, ils ne sont malheureusement pas en nombre suffisant : leur *numerus*

clausus doit être augmenté par région, comme celui des médecins. Ils sont très importants, notamment pour les personnes âgées et la population en milieu rural.

Cela dit, des expériences menées à l'étranger – États-Unis, Canada, Australie – ont fait apparaître des infirmiers praticiens qui proposent des consultations de première ligne et des prises en charge de problèmes mineurs, et qui orientent le patient au sein du système de santé ou pour le suivi des maladies chroniques.

Certains universitaires, en France, ont évoqué la possibilité pour les infirmiers, au terme d'une formation complémentaire, de remplacer le médecin pour le renouvellement d'ordonnance, lorsque le malade est stabilisé et qu'il n'a pas de nouvelles pathologies.

À titre personnel, j'y suis absolument défavorable, car une consultation ne doit pas se traduire simplement par une signature au bas d'une page de renouvellement. La consultation est un lieu d'échanges entre le médecin et le patient sur le traitement et ses effets secondaires possibles; c'est aussi l'occasion d'un examen complet du malade et d'un nouvel examen du dossier permettant éventuellement de découvrir de nouvelles pathologies. Rien de véritablement sérieux ne peut se faire sans la présence d'un médecin, qui effectue le diagnostic, prescrit un traitement et éventuellement des soins à réaliser par des professionnels paramédicaux.

Parmi les médecins, 30 % ont plus de 60 ans, 14 % ont moins de 40 ans. Le *numerus clausus* doit être relevé, je le répète, et la formation du médecin doit se faire davantage en milieu rural. Les étudiants effectuent seulement trois semaines de stage sur six stages de six semaines auprès d'un médecin généraliste, alors qu'ils devraient au moins accomplir deux stages de six semaines de ce type.

Le médecin, *a fortiori* le médecin de campagne, est l'indispensable premier maillon de la chaîne des soins, le « chef d'orchestre » des professionnels paramédicaux, dont il a un par ailleurs un besoin vital pour effectuer divers soins.

S'agissant des urgences, j'ajouterai la présence indispensable des ambulanciers et des pompiers, en l'absence de gardes de nuit et le week-end.

Mes chers collègues, les jeunes praticiens médicaux et paramédicaux souhaitent travailler ensemble, se parler, se rencontrer pour optimiser leurs relations de travail. L'implantation de maisons de santé pluridisciplinaires, avec un projet de soins et de santé, constitue une incitation forte pour l'installation de ces jeunes. Ces structures sont un complément nécessaire pour éviter la formation de déserts médicaux. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC. – M. Alain Bertrand applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme Élisabeth Doineau, pour le groupe de l'UDI-UC.

Mme Élisabeth Doineau. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la lutte contre les déserts médicaux est un sujet qui me préoccupe. La Mayenne est le troisième plus important désert médical de France. L'ensemble du département est concerné, les territoires ruraux comme la ville-préfecture de Laval, le premier comme le second recours.

Les professions paramédicales peuvent-elles jouer un rôle pour lutter contre la désertification médicale, garantir l'accès aux soins et la qualité des soins pour tous ?

Mon intervention s'inscrit dans une démarche de témoignage.

Il s'agit tout d'abord, à mon sens, de construire une réponse à l'échelle des territoires.

La réflexion s'est instaurée le plus souvent à l'échelon intracommunal dans mon département. Mais elle a été conduite avec l'expertise d'un chargé de mission, embauché en partenariat par le conseil départemental et l'ordre des médecins de la Mayenne. Son travail pour ce qui concerne la mise en place d'un observatoire, l'animation de travaux d'enquête auprès des professionnels, la mise en lien de tous les acteurs a été fédérateur et a permis une vision départementale.

Pour aboutir à une réponse adaptée, un travail concerté entre les élus et les professionnels de santé est indispensable. Dans la plupart des territoires, ces derniers se sont entourés de tous les acteurs institutionnels du champ sanitaire et médico-social, ainsi que des associations d'usagers.

La création de maisons de santé pluridisciplinaires a également pu s'orienter sur des pôles de santé adossés à un hôpital local, voire à des EHPAD.

Le partage de pratiques et de ressources entre professionnels de santé est alors une culture d'exercice qui permet une meilleure coordination entre personnel médical et paramédical. Il facilite les coopérations et intègre la médecine de ville dans les organisations de soins sur le territoire.

S'agissant du parcours de soins, le principe d'une organisation territoriale et coconstruite facilite l'approche du patient. La prise en charge de celui-ci est globale, concertée et donc plus efficiente. La notion de parcours a, dans de tels dispositifs, tout son sens et prend appui sur le contrat local de santé qui détermine les besoins spécifiques du territoire.

C'est, par exemple, la présence d'un médecin spécialiste du diabète qui assure des permanences au sein d'un pôle santé et qui s'appuie le reste du temps sur les médecins et les infirmières travaillant sur le site.

C'est aussi l'appui d'un spécialiste par télé-médecine pour un diagnostic plus avancé en chirurgie reconstructrice, qui s'appuie ensuite sur le travail d'un masseur-kinésithérapeute.

C'est encore la plus-value apportée par les contrats souples passés avec de jeunes médecins, sous le statut d'assistant libéral, qui leur permettent d'appréhender en douceur l'exercice libéral.

C'est enfin le cas des professionnels de la protection maternelle et infantile, sages-femmes et puéricultrices, qui viennent s'ajouter à l'effectif d'une maison pluridisciplinaire.

Tous ces exemples parmi d'autres mettent en exergue le déclouonnement nécessaire à cette nouvelle approche professionnelle.

Il convient également de faciliter l'exercice professionnel. À cet égard, la mise en place de maisons de santé ou de pôles de santé a permis aussi de réfléchir à l'accueil des patients et à leur suivi administratif. L'embauche de personnel dédié et mutualisé répond pleinement à cette question et décharge les médecins, notamment, de tout ce temps consacré aux charges administratives.

De plus, il a été mis en place en Mayenne, depuis 2006, un accueil coordonné pour l'inscription des médecins au tableau départemental, répondant ainsi à l'attente des praticiens et visant à simplifier réellement les démarches administratives.

En conclusion, et par expérience, je témoigne donc que les professions paramédicales ont un rôle essentiel dans la lutte contre les déserts médicaux. Mais il faut les associer pleinement à la réflexion pour trouver une réponse d'accès aux soins coconstruite sur les territoires. Néanmoins, pour lutter contre la désertification médicale, cela ne suffit pas, bien évidemment ! (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC. – MM. Jean-Baptiste Lemoyne, Jean Desessard et Alain Bertrand applaudissent également.*)

M. le président. La parole est à Mme Catherine Deroche, pour le groupe Les Républicains.

Mme Catherine Deroche. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la santé constitue aujourd'hui l'une des premières préoccupations des Français.

Ainsi, dans les Pays de la Loire, lors de l'élaboration du pacte « ruralité » de juin 2016, ce fut, avec l'accès au numérique, la deuxième préoccupation citée. Cela a conduit le conseil régional, même si la santé ne constitue pas l'une de ses compétences obligatoires, à élaborer un plan d'accès à la santé partout et pour tous comprenant quinze mesures et adopté au mois de décembre dernier.

Le présent débat est pour moi l'occasion de l'évoquer dans ses aspects relatifs aux professionnels paramédicaux.

Face à des besoins croissants – forte natalité, vieillissement accéléré de la population –, on a constaté une double fracture sanitaire, avec une tension tant sur les effectifs que sur les conditions d'exercice des professionnels de santé de proximité, ce dans les zones rurales, périurbaines et même dans certains quartiers de ville.

De plus, l'exercice des professionnels de santé dans les territoires est modifié, avec la recherche d'un meilleur équilibre entre vie familiale et vie professionnelle, la volonté de travailler en réseau, les évolutions technologiques – télémédecine, médecine prédictive et personnalisée – et le passage d'un système de santé centré sur la logique curative à un système plus soucieux de prévention. La révolution numérique en cours va évidemment renforcer un exercice pluriprofessionnel au service d'un patient davantage responsabilisé.

L'enjeu principal pour les élus est d'encourager le maintien et l'installation durable des professionnels de santé dans les territoires qui en manquent aujourd'hui ou qui en manqueront demain, en coordination avec les nombreux acteurs déjà fortement mobilisés.

La loi HPST avait déjà institué une approche globale de la prise en charge du patient. Le rôle du médecin généraliste est donc renforcé en tant qu'acteur pivot de première ligne. Mais il convient de ne pas se focaliser uniquement sur les généralistes, dans la mesure où leur travail est en forte interaction avec les autres professions de santé – infirmiers, kinésithérapeutes, pharmaciens, sages-femmes, etc. – et le secteur médico-social. La démographie est très variable selon la profession concernée. En Pays de la Loire, les sages-femmes formées seraient très, voire trop nombreuses !

À cet égard, notre plan régional s'appuie, entre autres, sur plusieurs leviers.

Il s'agit, tout d'abord, de stimuler les innovations, celles qui touchent l'organisation des modes d'exercice des professionnels de santé comme les innovations numériques et technologiques permettant de contribuer à mettre la santé digitale au service des patients.

Les maisons de santé pluriprofessionnelles constituent ensuite une réponse à l'évolution des modes d'exercice souhaitée. Mais sans diagnostic ni organisation préalable des élus et des professionnels autour des priorités de santé d'un territoire, les initiatives et investissements sont voués à l'échec, comme en témoignent certaines maisons de santé pluriprofessionnelles devenues des coquilles vides. Cela demande du temps, de l'énergie et de la méthodologie qui font parfois défaut sur certains territoires, notamment fragilisés. Par ailleurs, le maintien d'une dynamique pluriprofessionnelle n'est jamais acquis, ce qui requiert aussi un soutien à certaines démarches déjà engagées nécessitant d'être confortées ou redynamisées.

Nous allons également sensibiliser les lycéens ligériens, en particulier ceux qui sont issus du monde rural, pour encourager la diversification des profils des futurs étudiants en santé et les inciter, à terme, à exercer en milieu rural. Nous envisageons aussi, dans les lycées et centres d'apprentissage, des interventions d'étudiants en médecine ou en formation paramédicale, en partenariat avec l'ONISEP.

Le quatrième levier repose sur la formation. Un bon maillage des instituts de formation sanitaire et sociale permet aux jeunes et aux adultes intéressés par ces métiers, mais confrontés à des problèmes de mobilité, de pouvoir s'engager dans ces formations qui peinent de plus en plus à recruter. Il permet aussi aux employeurs locaux de pouvoir tisser des relations avec ces instituts et de faciliter ainsi l'accueil en stage puis le recrutement.

Les futurs soignants doivent être sensibilisés dès leur formation à l'exercice pluriprofessionnel : partage de locaux entre filières de formation différentes, cours en commun, partage de formateurs et de lieux de stage, événements organisés en commun...

À titre d'exemple, je citerai la mutualisation des moyens et des ressources, y compris des locaux, sur l'agglomération du Mans, le pôle de formation de Laval regroupant en un même bâtiment plusieurs filières de formations sanitaires et sociales, ou encore la coopération renforcée entre l'université d'Angers et les instituts de formation en soins infirmiers du Maine-et-Loire pour des temps de formation communs.

La région conditionne aussi son soutien aux maisons de santé à l'accueil de stagiaires étudiants en médecine ou en instituts de formation sanitaire.

La prise en compte du vieillissement constitue le cinquième levier. Les territoires dont l'offre de santé et de proximité est la plus fragilisée sont bien souvent ceux qui comptent une population vieillissante plus importante que la moyenne, entraînant des besoins de soins et de prévention croissants.

Le gérontopôle Autonomie Longévité des Pays de la Loire est un pôle de compétences pluridisciplinaire, qui mène notamment des actions en matière de formation universitaire, mais aussi de formation professionnelle initiale et continue.

M. le président. Il faut conclure, madame Deroche !

Mme Catherine Deroche. Le sixième levier est celui de l'observation des pratiques des professionnels de santé de façon à mieux travailler en amont sur les formations.

Enfin, le dernier levier concerne l'appui aux évolutions, avec notamment un meilleur financement des fonctions supports et une délégation de tâches vers les professionnels paramédicaux.

Nous raisonnons donc bien dans le cadre d'un exercice pluriprofessionnel pour lutter contre la désertification sanitaire de nos territoires. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Vaspert, pour le groupe Les Républicains.

M. Michel Vaspert. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la désertification médicale touche l'ensemble de notre pays, et bien sûr mon département, les Côtes-d'Armor. Les déserts médicaux ne sont plus seulement des zones déficitaires en services, haut débit ou commerces. La ville de Lamballe, où passe le TGV, perd successivement ses généralistes, qui ne sont pas remplacés. Un même mouvement se produit à Loudéac. À Dinan, les généralistes ne prennent plus de nouveaux patients. La commune de Fréhel, au mois d'août 2015, passait une annonce sur le site leboncoin.fr pour recruter un généraliste...

Je veux rendre hommage à Hervé Maurey, qui mène sur le sujet un combat déterminé au sein de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Je le soutiens totalement. Non, les solutions purement incitatives proposées depuis des années ne sont pas suffisamment efficaces. Il nous faut, après avoir perdu tant de temps en tergiversations, prendre de réelles mesures, qui auront pour objectif de résoudre ces difficultés à court, moyen et long terme.

Madame la secrétaire d'État, les solutions que nous devons apporter relèvent non pas simplement des syndicats et ordres professionnels, mais aussi du législateur et des élus locaux dans le cadre de l'aménagement du territoire. Certes, cela doit se faire en concertation, mais avec courage et détermination.

Récemment, mais bien tardivement, dans la perspective de l'élection présidentielle, le conseil de l'Ordre a fait dix propositions, développées hier – est-ce un hasard ? – à l'occasion d'un débat dans ses locaux. La régionalisation du *numerus clausus* me paraît une bonne idée. Cette idée de partir des territoires est d'ailleurs l'une des conclusions du groupe de travail de l'AMF22, l'association des maires des Côtes-d'Armor. Cela permettrait de conserver les jeunes médecins dans le périmètre de leur lieu d'études, là où ils auraient fait leur stage. Actuellement, en Bretagne, le nombre de médecins formés chaque année couvre à peine les besoins en la matière des collectivités, hôpitaux, cliniques et établissements publics divers.

Les lobbies sont puissants. Nul n'a jamais touché au principe de la libre installation. Dernièrement, à l'Assemblée nationale, la commission des affaires sociales avait adopté un amendement, finalement rejeté en séance avec un avis défavorable de la ministre Marisol Touraine, qui fut pourtant cosignataire, lorsqu'elle était dans l'opposition avant 2012, d'une proposition de loi rendant contraignante l'installation...

Mme Catherine Deroche. Incroyable !

M. Michel Vaspert. Il y a quelques semaines, l'assemblée générale des maires des Côtes-d'Armor avait pour thème la désertification médicale. Devant le président du conseil régional de l'Ordre des médecins, les élus ont soutenu vivement le premier vice-président du conseil départemental, qui demandait avec force et vigueur que soit remise en cause la liberté d'installation.

Ce n'est pas ce que je propose. En revanche, il n'est plus acceptable que profession, Ordre et syndicats n'acceptent pas *a minima* que nous arrêtons d'autoriser de nouvelles installations de médecins conventionnés dans les secteurs géographiques de notre pays qui sont surdotés. Ceux-ci devraient être délimités, bien entendu en étroite collaboration avec la profession, et réactualisés chaque année.

Il y a, bien sûr, les maisons de santé pluridisciplinaires, mais elles ont un coût, supporté par les collectivités. Il est également impératif d'en déterminer les règles, sûrement à l'échelon de l'intercommunalité, afin d'éviter tout saupoudrage ou locaux vides, bien entendu en étroite collaboration avec les professionnels.

Il faut aussi que les professions paramédicales puissent se voir reconnaître le droit de pratiquer tout acte qui ne nécessiterait pas l'intervention et la compétence d'un médecin.

L'article 119 de la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016 prévoit ainsi l'extension des compétences des professions paramédicales. Mais il faut un décret d'application, dont la parution est aujourd'hui très attendue. Il serait, paraît-il, reporté en 2018... Pourquoi ?

J'évoquerai en particulier le rôle des infirmiers et infirmières, qui sont soumis depuis 2008 à des règles contraignantes d'installation sur le territoire permettant une couverture homogène.

Former des infirmiers et des infirmières cliniciens en formation initiale ou continue pour les professionnels en activité permettrait d'assurer des tâches aujourd'hui dévolues aux médecins, lesquels se concentreraient sur les actes essentiels de la médecine.

Des pays anglo-saxons et scandinaves ont poussé plus loin la logique de coopération. Le bilan des dispositifs en question en termes d'accès aux soins et de prévention est très positif, pour la plus grande satisfaction des usagers.

Je veux maintenant ouvrir une réflexion sur ce que pourraient faire les médecins coordonnateurs des EHPAD. Les généralistes conservent leurs patients dans un grand nombre de ces établissements, et c'est sûrement bien ainsi, notamment pour le patient. Mais ne pourrait-on pas envisager que le médecin coordonnateur, en lien avec le médecin généraliste, puisse faire des renouvellements d'ordonnance dès lors qu'il n'y a pas lieu de changer la prescription, d'y ajouter ou d'en retirer des médicaments ?

Il y a des mesures simples et concrètes à prendre immédiatement ! C'est une question de bon sens et de volonté.

Je veux enfin insister sur la nécessité de laisser une certaine souplesse d'organisation aux acteurs sur le terrain, en évitant tout dogmatisme ou tout corporatisme qui, pour le moment, contribue à empêcher d'apporter des solutions rapides à la désertification médicale. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Baptiste Lemoyne, pour le groupe Les Républicains.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, le constat est connu depuis longtemps et devient véritablement alarmant : l'accès à un médecin généraliste ou spécialiste est, sur certains territoires, de plus en plus difficile.

Cela résulte de deux phénomènes : d'une part, les départs à la retraite de nombreux professionnels de la génération du baby-boom sans que l'assouplissement du *numerus clausus* ait encore pleinement produit ses effets – à titre d'exemple, en 2015, deux tiers des médecins généralistes de la ville de Sens avaient plus de 55 ans –; d'autre part, la mauvaise répartition géographique des professionnels sur le territoire national – dans l'Yonne, le problème touche d'ailleurs non pas seulement les zones rurales comme le Gâtinais, la Puisaye ou le Tonnerrois, mais aussi de plus en plus de villes moyennes comme Sens ou Auxerre.

Les gouvernements successifs ont tenté de prendre des mesures incitatives dont on peut dire, sans faire injure à personne, que les résultats ont été partiels et parcellaires.

Ainsi, dans l'Yonne, la densité médicale des généralistes a chuté entre 2010 et 2015 de 91 médecins pour 100 000 habitants à 79, alors que la moyenne nationale s'établissait à 105... Et Nicolas Revel, directeur général de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, nous disait encore tout à l'heure que la situation allait continuer d'évoluer négativement sur un certain nombre de territoires pour atteindre une « dimension critique ».

De plus, l'allongement de la durée de la vie et le vieillissement de la population vont conduire à des besoins croissants.

C'est pourquoi je suis convaincu que, au-delà des mesures « rustines », ou plutôt « pansements », en l'occurrence, il est indispensable de repenser l'ensemble de la chaîne de santé et les missions des différentes professions médicales et paramédicales.

Il s'agit non pas de déshabiller Pierre pour habiller Paul, mais plutôt de tirer tout le monde vers le haut – professions médicales et paramédicales –, que ce soit au sein de chacune de ces différentes professions ou entre elles.

Alors que la télémédecine va enfin se développer de façon plus importante et que, demain, l'intelligence artificielle apportera aussi des réponses et des solutions, il est largement temps de sortir des querelles de pré carré.

Dès lors que le médecin continue de superviser les soins et qu'il est rémunéré pour cela, il n'est en rien infamant, pour aucun des acteurs, que certaines missions puissent être réalisées par des professionnels paramédicaux, d'autant que le développement des regroupements et de la coordination rend possibles ces évolutions.

Sinon, faute d'ophtalmologistes, faut-il se résoudre à des délais de plusieurs mois? En la matière, on voit bien que la clé est plutôt à chercher dans une meilleure articulation avec les orthoptistes.

Autre exemple: faute d'aides-soignantes, des aides à domicile, comme celles des UNA – union nationale de l'aide, des soins et des services aux domiciles – ou des ADMR – aide à domicile en milieu rural –, doivent-elles être condamnées à réaliser des gestes techniques qu'elles ne sont pas autorisées à faire, mais sans lesquels elles laisseraient des personnes dans une forme d'indignité?

Oui, la loi HPST comme le pacte territoire-santé comportent des embryons de démarche en ce sens: protocoles nationaux de coopération, adaptés par les acteurs locaux; suivi des malades par les infirmiers.

Mais que faire pour aller plus vite et plus loin demain? On entend dire que l'avenir est à la prévention; les professions paramédicales y joueront certainement un rôle majeur.

Certains de nos voisins sont allés très loin dans le transfert de certaines activités médicales. Je pense à la Grande-Bretagne, où les infirmières interviennent dans le dépistage, les bilans de santé ou le suivi des malades chroniques.

Je conviens que comparaison n'est pas raison! Chaque système a son histoire et ses spécificités, mais il existe tout de même des marges de manœuvre, en France, pour réorganiser les facultés d'intervention des uns et des autres.

Voilà quelques années, le rapport Berland proposait de décloisonner le système français et de créer une profession intermédiaire. Les qualifications en pratiques avancées vont dans ce sens, mais ce processus doit être enrichi par des ajustements apportés aux formations initiales, la création de meilleures passerelles et le renforcement de la formation continue.

Enfin, je serais incomplet si je n'évoquais pas la nécessaire évolution des règlements d'intervention des ARS dans le cadre de l'accompagnement financier des maisons de santé. Aujourd'hui, des professionnels qui défendent un projet privé ne peuvent pas être aidés. J'ai connu cette situation à Saint-Valérien, où les masseurs-kinésithérapeutes qui en étaient à l'origine n'ont reçu aucun soutien financier de l'ARS, alors que le projet se situait en zone sous-dense.

Or de telles infrastructures constituent des éléments clés et, madame la secrétaire d'État, vous pouvez agir dès demain sur les ARS pour aider les professionnels paramédicaux qui proposent des projets structurants. Ce ne serait qu'une signature pour vous, mais un grand pas pour les patients et les professionnels! Je vous remercie et ils vous remercient! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC. – M. Jean Desessard applaudit également.*)

M. le président. La parole est à Mme la secrétaire d'État.

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, la problématique des déserts médicaux est éminemment complexe. Tout au long du quinquennat, nous avons eu l'occasion de débattre, dans cet hémicycle, de cette question centrale, qui – reconnaissons-le! – dépasse largement les clivages partisans habituels.

Oui, les Français sont inquiets de voir leur médecin de famille vieillir, de ne pas savoir si celui-ci trouvera un successeur ou à l'idée de ne pas trouver un praticien qui accepte de les prendre comme patients, par exemple lorsqu'ils changent de résidence. Ils sont aussi inquiets face au parcours du combattant qu'il faut parfois accomplir pour obtenir un rendez-vous chez un spécialiste.

Ces enjeux sont devenus une préoccupation majeure pour nos concitoyens et une priorité pour le Gouvernement.

C'est pourquoi, au nom du Gouvernement, je veux remercier le groupe de l'UDI-UC d'avoir inscrit ce débat à l'ordre du jour de votre assemblée et d'avoir choisi de mettre en avant un aspect concret, pragmatique, dans la réponse à apporter pour lutter contre les déserts médicaux: la place et le rôle qu'ont à jouer les professions paramédicales.

Notre système de santé est fort de la synergie qui existe entre ses professionnels et que le Gouvernement a pour ambition de renforcer encore, en donnant à chacun des acteurs les moyens d'exercer son métier et de s'épanouir. La ministre des affaires sociales et de la santé, Marisol Touraine, porte cette ambition au bénéfice des professionnels, qui doivent être reconnus, mais aussi à celui des patients.

Nous le savons tous, la problématique de l'accès aux soins va bien au-delà de la question des consultations médicales. Aujourd'hui, le vieillissement de la population, le développement des maladies chroniques, la complexité des prises en charge nous imposent de faire évoluer notre vision de l'accès aux soins.

Plus que jamais, l'ensemble des professionnels de santé doit travailler en équipe, organiser des parcours de soins, développer des approches globales afin d'assurer au patient qu'il reçoit les bons soins, par les bons professionnels, au bon moment, y compris lorsque le patient est en situation dite complexe ou de handicap ou qu'il se trouve en perte d'autonomie.

C'est pour répondre à cet enjeu que le Gouvernement agit depuis 2012. Réduire les inégalités territoriales de santé a été l'une des grandes priorités de l'action de la ministre des affaires sociales et de la santé, Marisol Touraine. Nous avons agi non seulement pour mieux répartir l'ensemble des professionnels, mais aussi pour réorganiser le système de soins.

D'abord, nous avons renforcé le travail d'équipe : dès la formation, nous avons développé cette culture. Vous le savez, les professions de santé s'apprennent sur les lieux du futur exercice. Un enseignement exclusivement hospitalier est un frein à la naissance de vocations pour l'exercice en ambulatoire, encore plus dans les déserts médicaux.

M. Jean Desessard. Absolument !

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État. C'est pourquoi la loi de modernisation de notre système de santé a permis d'élargir les lieux pouvant être agréés comme terrains de stage. Désormais, un infirmier, un pédicure-podologue ou un kinésithérapeute peut réaliser une partie de sa formation dans des maisons de santé pluriprofessionnelles, des centres de santé ou des cabinets de professionnels libéraux.

Pour mieux accompagner au quotidien chaque professionnel de santé, qu'il soit médical ou paramédical, je vous rappelle aussi qu'un portail d'accompagnement des professionnels de santé a été ouvert dans chaque région, afin d'apporter aux jeunes et aux professionnels toutes les informations pratiques sur la formation, l'installation et les aides proposées, ainsi que sur les conditions d'exercice.

Je veux ensuite, évidemment, évoquer les maisons de santé pluriprofessionnelles. L'étude de l'IRDES, l'Institut de recherche et documentation en économie de la santé, conduite en 2014, a clairement montré que l'implantation des maisons de santé permettait de maintenir et même de développer l'offre de soins dans les territoires à dominante rurale, plus fragiles.

Ces structures regroupées, qui associent des professions médicales et paramédicales autour d'un même projet de santé, dans un même lieu, ont fait la preuve de leur attractivité. Nous voyons bien qu'elles correspondent fortement aux

attentes des patients, en regroupant tous les professionnels sur un seul site et en garantissant ainsi une meilleure continuité des soins.

C'est pourquoi nous avons multiplié ce type de structures depuis 2012 : il existait alors 174 maisons de santé et il y en aura 1 200 à la fin de cette année.

Deuxième chantier d'importance, celui de la définition de parcours de soins, dans lesquels les professions paramédicales ont une place centrale. L'une des ambitions de la loi de modernisation de notre système de santé est de faciliter au quotidien les parcours de santé des patients, en organisant un premier recours efficace.

Ainsi, la mise en place d'équipes de soins primaires et des communautés professionnelles territoriales de santé doit permettre de faciliter les parcours de soins dans les zones à faible densité grâce à la coordination des professionnels de santé.

Concrètement, les communautés professionnelles territoriales de santé réunissent à l'échelle d'un bassin de vie les maisons de santé, les professionnels de santé de premier et second recours, les travailleurs sociaux et les professionnels médico-sociaux, afin d'assurer une meilleure coordination de leur action respective, de structurer des parcours de santé et d'améliorer la couverture des territoires par des équipes de soins primaires.

Pour prendre un exemple précis, nous savons que, pour éviter le recours à l'hospitalisation, la coordination des professionnels est un facteur clé dans l'amélioration de la prise en charge des personnes âgées. Une telle coordination autour d'un patient âgé n'est possible dans de bonnes conditions que si l'organisation des professions de santé sur un même territoire a été adaptée pour anticiper les situations de rupture.

C'est tout le sens du dispositif PAERPA, parcours de santé des personnes âgées, qui est expérimenté dans neuf territoires pilotes depuis 2014 et qui a été étendu à seize zones au mois de juin 2016. Ce dispositif s'adresse aux personnes âgées de 75 ans et plus, dont l'autonomie est susceptible de se dégrader pour des raisons d'ordre médical ou social.

Afin de préserver l'autonomie des personnes âgées, la démarche engagée dans le cadre du programme PAERPA renforce notamment la prise en charge à domicile, en s'appuyant sur tous les professionnels de soins primaires : médecins traitants, infirmiers, pharmaciens, masseurs-kinésithérapeutes et autres auxiliaires médicaux.

Si la coordination des professionnels de santé est un facteur essentiel d'une bonne prise en charge des patients sur l'ensemble du territoire et permet un parcours de soins plus lisible, les pratiques avancées doivent également se concrétiser dans le quotidien des patients.

Le développement de ces pratiques par des professions paramédicales est une réponse, qui peut être efficace, au manque de médecins dans certains territoires.

C'est le cas du dispositif ASALEE qui, grâce à la délégation de certains actes et à une coopération renforcée entre des médecins généralistes et des infirmiers de santé publique, améliore la qualité de la prise en charge des maladies chroniques hors de l'hôpital.

Développé initialement pour le diabète, ce dispositif s'étend désormais à la prise en charge cardio-vasculaire, au tabagisme et aux troubles cognitifs. L'infirmier ASALEE collabore, en moyenne, avec cinq à six médecins. La

plupart de ces professionnels exercent en structure d'exercice regroupé – maison ou centre de santé –, d'autres en cabinet de groupe monoprofessionnel.

Ce dispositif est d'ores et déjà une réussite. Au mois de novembre 2015, 300 000 patients avaient bénéficié d'un suivi et d'éducation thérapeutique dans son cadre. À la fin de l'année 2016, 1 441 médecins travaillaient en collaboration avec l'un des 416 infirmières et infirmiers du programme.

Pour aller plus loin et renforcer le rôle des infirmiers comme professionnels de soins de premier recours, le ministère a engagé, en concertation avec les représentants de la profession, une actualisation du décret d'actes des infirmiers. Cette actualisation, attendue par les professionnels, constituera une étape très importante. Les discussions, qui ont commencé au début du mois de février, porteront notamment sur la possibilité d'étendre les compétences des infirmiers en matière de vaccination.

Je veux aussi citer en exemple le développement des pratiques avancées au sein de la filière visuelle. Nous le savons tous, cette dernière est marquée, sur l'ensemble du territoire, par des difficultés d'accès, notamment des délais d'attente trop longs. C'est pourquoi, avec la loi de modernisation de notre système de santé, Marisol Touraine a engagé des travaux visant à diversifier l'offre de soins ophtalmologiques et à proposer des solutions nouvelles dans les zones sous-denses.

Les orthoptistes constituent les principaux acteurs de cette démarche, en coopération avec les ophtalmologues. Un contrat collectif, proposé aux structures de soins coordonnées – centres et maisons de santé –, permettra d'apporter un soutien financier pour investir dans du matériel, afin de permettre des consultations d'orthoptie réalisées sur délégation d'un ophtalmologiste. Cela permettra par exemple à l'orthoptiste d'effectuer le dépistage de la rétinopathie diabétique comme un bilan visuel.

Pour conclure sur la question des pratiques avancées des professions paramédicales, je vous indique également que la direction générale de l'offre de soins a constitué, à la fin de l'année 2016, un comité de pilotage, afin de clarifier le concept au regard de l'hétérogénéité des modèles étrangers, que vous avez, les uns et les autres, évoqués. Les travaux menés s'appuieront sur l'avis des professionnels et devraient permettre la rédaction des textes prévus par la loi de modernisation de 2016.

Je souhaite enfin vous donner quelques éléments sur des sujets qui ont été abordés au cours du débat.

Pour ce qui concerne les orthophonistes, sujet soulevé par Mme Cohen, Marisol Touraine a souhaité, en concertation avec les professionnels, rendre ce métier plus attractif. Une démarche a été engagée pour revaloriser, de manière globale, la filière de la rééducation à l'hôpital public.

Parmi les mesures proposées, on peut noter la possibilité d'exercer à temps non complet et de cumuler des activités, afin que, demain, les masseurs-kinésithérapeutes, les orthophonistes et les pédicures-podologues puissent conjuguer activité hospitalière et ambulatoire. Cela pourra résoudre un certain nombre de problèmes.

Marisol Touraine a également décidé d'octroyer une prime de 9 000 euros pour inciter à exercer dans un établissement d'un territoire présentant un risque de fragilisation de l'offre

de soins, c'est-à-dire dans les zones sous-dotées. Cette mesure devrait d'abord concerner les masseurs-kinésithérapeutes et les orthophonistes.

Enfin, des négociations sont en cours pour revaloriser la filière des orthophonistes, la rémunération devrait de ce fait progresser de l'ordre de 17 %.

Je souhaite également dire quelques mots sur les sages-femmes. Ce point sort à proprement parler de notre débat, puisqu'il s'agit d'une profession médicale.

Cette profession a connu, ces dernières années, un élargissement considérable de ses missions. Une grande campagne de communication, lancée en 2016 par le ministère des affaires sociales et de la santé, a permis de faire connaître largement la diversité des missions des sages-femmes.

Aujourd'hui, ces professionnels participent au suivi gynécologique de prévention des femmes et peuvent prescrire une contraception. Ils participent également à l'activité obstétricale hors établissement de santé, notamment dans le cadre de l'expérimentation des maisons de naissance. Ils contribuent aux activités d'interruption volontaire de grossesse et peuvent désormais réaliser des IVG médicamenteuses. Ils peuvent procéder à des vaccinations, par exemple contre la rougeole ; cela concerne la mère, le nouveau-né, ainsi que les personnes vivant dans leur entourage. Ils interviennent dans la prescription de substituts nicotiques à l'entourage de la femme et du nouveau-né.

Je note enfin que les sages-femmes peuvent exercer dans une pluralité de lieux, aspect qui entre pleinement dans notre sujet de ce soir.

En conclusion, mesdames et messieurs les sénateurs, l'augmentation de l'espérance de vie et la multiplication des patients atteints de pathologies multiples nécessitent, évidemment, des prises en charge pluriprofessionnelles. C'est pourquoi, plus que jamais, nous devons faire confiance à tous les professionnels de santé, sans exclusive, qu'ils soient médicaux ou paramédicaux. Chaque jour, ils font émerger de nouvelles idées grâce à leur pratique quotidienne.

Au-delà de la théorie, ces professionnels sont demandeurs de solutions concrètes, palpables. C'est le sens du travail que nous avons engagé durant les cinq dernières années. Nous n'avons pas la prétention d'affirmer que tout est réglé...

M. Jean Desessard. Vous voulez un quinquennat supplémentaire? (*Sourires.*)

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État. ... mais il faudra poursuivre en ce sens! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe écologiste. – M. Olivier Cigolotti applaudit également.*)

M. le président. Nous en avons terminé avec le débat sur le thème : « Quel rôle les professions paramédicales peuvent-elles jouer dans la lutte contre les déserts médicaux? »

9

DÉPÔT DE RAPPORTS

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre :

- le rapport relatif à l'application de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;

- le rapport relatif à l'application de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;
- le rapport relatif à la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions relatives à la concertation et au dialogue social des militaires.

Acte est donné du dépôt de ces rapports.

Ils ont été transmis aux commissions permanentes compétentes.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à vingt heures cinquante, est reprise à vingt-deux heures vingt.)

M. le président. La séance est reprise.

10

SINCÉRITÉ ET FIABILITÉ DES COMPTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Discussion d'une proposition de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle, à la demande du groupe de l'UDI-UC, la discussion de la proposition de loi visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales, présentée par M. Vincent Delahaye et plusieurs de ses collègues (proposition n° 131, rapport n° 411, résultat des travaux de la commission n° 412).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Vincent Delahaye, auteur de la proposition de loi.

M. Vincent Delahaye, auteur de la proposition de loi. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je constate que cette proposition de loi a déplacé les foules...

M. Charles Revet. Mais nous sommes là !

M. Vincent Delahaye. Si la quantité laisse à désirer, la qualité est là !

Aux termes de la Constitution, « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle [...] de leur situation financière. » La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, quant à elle, dispose : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. »

Pour garantir l'application de ces principes, le système mis en place dans notre pays me paraît efficace. Il repose sur le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables – dans les collectivités locales, l'ordonnateur, c'est-à-dire l'élu, décide de la dépense et le comptable en assure le paiement. Cette séparation me paraît un élément très fort, en termes de contrôle interne. En outre, depuis les lois de décentralisation, les élus ont acquis la liberté de gestion, un contrôle de légalité *a posteriori* a été prévu, ainsi qu'un contrôle par les chambres régionales des comptes, ou CRC, soit sur leur propre initiative, soit sur saisine du préfet.

Ce système présente donc de nombreuses vertus, mais il a aussi des limites, mises en évidence lors des derniers renouvellements des conseils départementaux et régionaux. Les anomalies relevées ne sont pas nombreuses, mais elles ont été abondamment commentées, notamment pour ce qui concerne l'ancienne région Poitou-Charentes et le département de l'Essonne.

Ces grandes collectivités ne font pas l'objet d'un contrôle annuel, ce qui peut surprendre, surtout si l'on compare leur situation à celle des grandes entreprises, qui ont des commissaires aux comptes et respectent des procédures de certification assez lourdes. Les grandes collectivités locales, dont le budget dépasse parfois le milliard d'euros, allant même jusqu'à 5 milliards d'euros, ne sont contrôlées *a posteriori* que tous les cinq ans ou six ans, donc avec un grand décalage dans le temps.

L'ancien président du conseil départemental de l'Essonne a reconnu que les comptes du département n'étaient pas tout à fait sincères et ne respectaient pas, notamment, le principe de l'annualité budgétaire, puisque le paiement de factures avait été reporté progressivement, au fil des ans, d'un exercice à l'autre. Le montant des arriérés s'élevait à 108 millions d'euros, sur un budget total d'environ un milliard d'euros, ce qui n'est pas normal. Pour sa défense, cet élu a invoqué l'argument classique selon lequel « tout le monde le fait ». Or ce n'est pas vrai, et heureusement ! Ce n'est pas ainsi que je gère la collectivité que je préside et je ne pense pas non plus que vous recourriez à de telles pratiques lorsque vous étiez maire, monsieur le secrétaire d'État, pas plus que nombre de nos collègues ne l'ont fait dans l'exercice de leurs mandats locaux.

Les exemples que j'ai cités m'ont poussé à travailler avec des juristes sur une proposition de loi visant à améliorer la présentation des comptes, d'un point de vue à la fois préventif et dissuasif. Ce faisant, j'ai voulu m'inscrire dans la lignée des travaux engagés sous l'autorité de Philippe Séguin, mais qui n'avaient pas totalement abouti, et compléter le dispositif actuel en prévoyant que les chambres régionales des comptes réalisent chaque année un examen *a posteriori* limité des comptes des collectivités les plus importantes.

Évidemment, il ne s'agit pas de leur demander de contrôler les comptes de 49 000 ordonnateurs ! Seules les collectivités dont le budget dépasse 200 millions d'euros de recettes annuelles seraient soumises à un contrôle annuel – 200 collectivités sont concernées – ; quant aux collectivités dont le montant de recettes annuelles est situé entre 100 millions d'euros et 200 millions d'euros, le contrôle aurait lieu tous les deux ans – 110 collectivités sont concernées. Au total, seules 310 grandes collectivités verraient leurs comptes soumis à ce contrôle.

Ce volet préventif est complété par un volet dissuasif. Il s'agit de rendre obligatoire la transmission de toute irrégularité constatée par la chambre régionale des comptes à la Cour de discipline budgétaire et financière, d'élargir les compétences de cette juridiction et de prévoir des sanctions applicables en cas de manquement, avec des peines pécuniaires ou d'inéligibilité.

Telle est, en résumé, l'architecture de cette proposition de loi. Je tiens à remercier Mme Catherine Di Folco, rapporteur de ce texte, du travail d'audition qu'elle a réalisé, car il a permis de relever un certain nombre d'observations et de remarques auxquelles je souhaiterais rapidement répondre.

La première objection qui pourrait être opposée à cette proposition de loi consiste à rappeler que la loi NOTRe a prévu une expérimentation en matière de certification des comptes des collectivités territoriales. Dès cette année, 25 collectivités devraient se soumettre volontairement à cet exercice. Il me semble que l'application d'un dispositif aussi lourd et coûteux pour la collectivité locale n'est pas néces-

saire. J'ai personnellement travaillé à la certification des comptes des entreprises et j'estime que cette procédure serait superflue, sachant notamment les qualités du système que j'ai rappelées au début de mon intervention.

Une autre objection consiste à rappeler que le respect du principe d'annualité pose problème non seulement pour les dépenses, mais aussi pour les produits. Par ailleurs, la fiabilité des comptes est également mise en défaut par l'insuffisance des amortissements ou des provisions. À mon sens, il convient de se concentrer sur les risques les plus importants. Très peu de collectivités ne consomment pas la totalité de leurs recettes de l'année, sinon c'est qu'elles disposent de recettes suffisamment confortables pour se permettre d'en oublier quelques-unes. En revanche, celles qui peuvent céder à la tentation de reporter quelques dépenses sur les exercices suivants sont plus nombreuses...

M. Jean Desessard. C'est pareil pour les entreprises !

M. Vincent Delahaye. Il faut donc se concentrer davantage sur ce risque qui me paraît majeur au regard de l'impératif de sincérité des comptes des collectivités locales.

On m'objectera également que les chambres régionales des comptes sont indépendantes et qu'elles déterminent elles-mêmes leur programme de travail. Certes, mais il me semble que le Parlement, qui représente le peuple, peut définir des priorités dans les contrôles à réaliser. En outre, le travail accompli dans le cadre du contrôle limité effectué chaque année, notamment sur le respect du principe d'annualité, ne serait plus à faire lors des contrôles plus approfondis réalisés tous les cinq ou six ans. Une fois les premiers contrôles limités effectués, ils seront assez faciles à reproduire les années suivantes, ce qui allégera également le travail.

J'ai indiqué précédemment que seules 310 grandes collectivités locales seraient concernées par cette proposition de loi. Sachant qu'il existe 18 chambres régionales des comptes, chacune se verrait attribuer en moyenne 17 dossiers. Évidemment, ces grandes collectivités ne sont pas réparties équitablement sur le territoire, certaines chambres régionales des comptes traiteraient donc plus de dossiers que d'autres. Peut-être conviendrait-il également de réfléchir aux moyens attribués à ces juridictions et à une modification de leur répartition ?

Une autre objection tient au risque de voir la Cour de discipline budgétaire et financière, qui est très peu saisie, submergée par les saisines. Je pense que cette prédiction ne se réalisera pas, parce que le fait que les fonctionnaires territoriaux ne puissent plus invoquer un ordre écrit pour se dédouaner contribuera à responsabiliser les services des collectivités locales. Il en résultera un renforcement des contrôles internes, dont l'effet préventif réduira le nombre d'anomalies constatées, déjà assez limité. Cet argument me semble donc pouvoir être facilement écarté.

Enfin, j'entends dire qu'il faut cesser d'imposer des contraintes supplémentaires aux élus. Sur la question précise de la sincérité des comptes, je suis en désaccord avec cette affirmation. En effet, les dérives d'un nombre très réduit de personnes déconsidèrent l'ensemble des élus et c'est à cette situation qu'il faut mettre fin.

Pour conclure, j'estime que cette proposition de loi soulève un véritable problème, limité quant au nombre de collectivités et d'élus concernés. Je souhaite que les objections qui vont être avancées par les différents intervenants puissent être

prises en compte dans le cadre d'un travail complémentaire, que je suis prêt à réaliser avec Mme la rapporteur. Une fois que le rapport d'étape sur l'expérimentation de la certification des comptes aura été rendu en 2018, cette proposition de loi pourra être modifiée et revenir en discussion. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC. – MM. Jean Desessard et Charles Revet applaudissent également.*)

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

Mme Catherine Di Folco, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, nous sommes saisis de la proposition de loi, présentée par M. Vincent Delahaye et plusieurs de ses collègues du groupe de l'UDI-UC, visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.

Aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

En pratique, il n'est pas aisé de répondre à cette exigence légitime et la fiabilité des comptes locaux reste perfectible, malgré l'implication constante des élus, des agents territoriaux, des comptables publics et des chambres régionales et territoriales des comptes.

La proposition de loi prévoit deux mesures distinctes : le renforcement des contrôles non juridictionnels des chambres régionales et territoriales des comptes, dans son volet préventif, et l'élargissement des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière, dans son volet répressif.

Ainsi, l'article 1^{er} de ce texte tend à imposer un programme de contrôle de gestion aux chambres régionales et territoriales des comptes et à créer un nouveau « contrôle de l'annualité budgétaire ». Ces dispositions concerneraient environ 150 collectivités territoriales et établissements publics, disposant de recettes annuelles supérieures à 200 millions d'euros, et près de 400 collectivités territoriales ou établissements, disposant de recettes annuelles comprises entre 100 millions d'euros et 200 millions d'euros.

Le texte prévoit, en outre, une saisine automatique du ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière lorsque les CRC constatent, à l'occasion d'un contrôle de gestion ou d'un contrôle de l'annualité budgétaire, une des infractions sanctionnées par cette juridiction.

Cette proposition de loi tend ainsi à élargir les possibilités de sanction des élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Le droit applicable aux élus locaux serait aligné sur celui qui concerne les membres des cabinets ministériels ou les administrateurs des entreprises publiques. Les membres du Gouvernement, les administrateurs élus des organismes de protection sociale et les administrateurs et agents des associations de bienfaisance resteraient hors du champ de compétence de cette juridiction.

Enfin, l'article 1^{er} vise également à supprimer le dispositif de l'« ordre écrit » pour les fonctionnaires ou agents des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Ce mécanisme resterait toutefois applicable aux membres des cabinets ministériels, aux fonctionnaires ou agents civils ou militaires de l'État, ainsi qu'aux représentants des organismes soumis au contrôle des juridictions financières.

L'article 2 de la proposition de loi prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles les personnes détentrices d'un mandat exécutif local peuvent s'assurer contre le risque de sanctions pécuniaires, sans toutefois préciser le mécanisme retenu.

La Cour de discipline budgétaire et financière pourrait également prononcer une peine d'inéligibilité contre les élus locaux ayant commis une des infractions prévues par le code des juridictions financières. Il s'agirait là d'un quatrième type d'inéligibilité. Cette disposition modifierait substantiellement l'office de cette juridiction qui ne prononce, en l'état du droit, que des sanctions pécuniaires.

Enfin, l'article 3 de la proposition de loi prévoit que, au plus tard un an après son entrée en vigueur, le Gouvernement remette au Parlement « un rapport mesurant l'impact » de ce contrôle.

Les questions soulevées par ce texte ne sont pas dénuées d'intérêt et il est sans doute nécessaire de poursuivre les efforts de fiabilisation des comptes locaux.

Depuis les années 1980, les règles budgétaires et comptables des collectivités territoriales ont été progressivement et utilement renforcées. Les procédures sont bien encadrées et divers contrôles sont exercés.

Ainsi, le comptable public réalise des contrôles internes. Il procède à des « contrôles comptables automatisés » et transmet à l'ordonnateur un « indice de qualité des comptes locaux ».

Les documents budgétaires et comptables sont, dès leur adoption, transmis au préfet du département qui peut lui aussi procéder à un contrôle budgétaire.

Les CRC exercent deux contrôles non juridictionnels, les contrôles budgétaires et les contrôles de gestion, qui peuvent les conduire à saisir le procureur de la République, le procureur général près la Cour des comptes et aussi le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière.

Par ailleurs, un comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux a été installé en 2010. Présidé par le directeur général des finances publiques, il élabore des guides pratiques consultables en ligne. En 2014, le Gouvernement, les présidents des associations d'élus et la Cour des comptes ont signé la charte nationale relative à la fiabilité des comptes locaux pour donner plus de visibilité aux travaux de ce comité.

Plus récemment, la loi NOTRe a renforcé les obligations budgétaires et comptables. Ainsi, son article 107 prévoit, par exemple, la présentation d'une étude d'impact financière pour « toute opération exceptionnelle d'investissement » et, pour les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants, la rédaction d'un rapport annuel sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés et la structure de la dette.

Cette loi vise aussi à généraliser d'ici au mois d'août 2019 l'envoi dématérialisé des documents adressés au comptable public par les régions, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants.

De plus, la loi a renforcé les contrôles budgétaires et de gestion des CRC en prévoyant la publicité immédiate des rapports de contrôle budgétaire rendus par les CRC, ainsi

que l'obligation, pour les exécutifs locaux, de rédiger un rapport sur les mesures prises pour répondre aux recommandations adressées par les CRC.

Enfin, une expérimentation est également prévue par l'article 110 de cette même loi. Elle sera conduite entre 2017 et 2023 par la Cour des comptes, en lien avec les chambres régionales des comptes, et concernera 25 collectivités volontaires. Il s'agit d'expérimenter des « dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes » et d'établir « les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local ». Les travaux commenceront en 2017. Un premier exercice de certification est prévu en 2020. Le Gouvernement établira un bilan d'étape en 2018, puis un bilan final en 2023.

Dans son rapport annuel sur les finances publiques locales de 2015, la Cour des comptes souligne que la fiabilité des comptes du secteur local reste « imparfaite ». Elle mentionne, à l'instar des auteurs de la proposition de loi, « le défaut ou l'insuffisance de rattachement des charges et des produits [...] fréquemment constaté par les chambres régionales ».

D'autres difficultés sont aussi soulevées par la Cour des comptes : un amortissement insuffisant des immobilisations, des provisions pour risques et charges trop faibles, des informations lacunaires sur la structure de la dette, etc. Dans ce contexte, nous pouvons nous interroger sur l'articulation entre le contrôle de l'annualité budgétaire qui serait créé par l'adoption de la proposition de loi et l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales.

À ce stade, il semble préférable d'attendre le bilan d'étape de l'expérimentation de certification des comptes, dont la publication est prévue en 2018, pour se prononcer sur les avantages et inconvénients de chacune de ces procédures.

Par ailleurs, nous nous sommes posé des questions sur les moyens à mettre en œuvre.

Est-il opportun de fixer un programme de contrôle pour les collectivités territoriales dont les recettes dépassent 100 millions d'euros ? En effet, la liberté d'organisation laissée aux présidents des chambres régionales et territoriales des comptes constitue une garantie d'indépendance des juridictions financières et permet de concentrer les contrôles sur les comptes présentant le plus de risques de dérapage.

En outre, le renforcement des contrôles de gestion et la création du contrôle de l'annualité budgétaire pourraient représenter une charge supplémentaire non négligeable pour les CRC.

De même, l'augmentation du nombre de justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière et la suppression de l'« ordre écrit » pour les fonctionnaires territoriaux conduiraient à repenser le fonctionnement de cette cour qui rend moins de dix arrêts par an et dispose de moyens très limités. Or, comme l'a souligné Michel Delebarre dans son avis budgétaire sur les juridictions administratives et financières, le législateur a d'ores et déjà confié de nouvelles missions aux juridictions financières sans prévoir de moyens supplémentaires. Il conviendrait par conséquent de mieux évaluer l'effet concret de la proposition de loi sur la charge de travail des personnels de l'ensemble des CRC et de la Cour de discipline budgétaire et financière.

De plus, des interrogations subsistent au sujet du rôle et des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière.

En 2009, le projet de loi portant réforme des juridictions financières, préparé sous l'égide de Philippe Séguin, visait déjà à étendre les hypothèses de responsabilité des élus locaux devant cette juridiction. Le dispositif proposé était toutefois plus encadré que celui que prévoit la présente proposition de loi : pour être sanctionnés, les élus locaux devaient avoir agi dans le cadre de leurs fonctions, avoir été informés de l'affaire et avoir donné l'instruction, quelle qu'en soit la forme, à un subordonné de commettre l'infraction. La commission des lois de l'Assemblée nationale avait étendu cette responsabilité financière aux ministres. Ce texte n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Les élus locaux doivent-ils être poursuivis devant la Cour de discipline budgétaire et financière pour des erreurs formelles dans l'application du droit budgétaire et comptable ? Ne conviendrait-il pas de redéfinir les infractions concernées ? Pourquoi ne pas étendre cette responsabilité aux ministres ?

Enfin, il paraît difficile d'évaluer les conséquences de la suppression de l'« ordre écrit » pour les seuls fonctionnaires territoriaux. Pourquoi mettre en place un traitement différencié entre les fonctionnaires territoriaux, d'une part, et les fonctionnaires hospitaliers et de l'État, d'autre part, alors que nous venons d'adopter la loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires qui vise à harmoniser les principes applicables aux trois versants de la fonction publique ?

Peut-on modifier le périmètre des justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière sans réformer, au préalable, le fonctionnement et le champ de compétence de cette juridiction ? Le projet de loi de 2009 prévoyait de supprimer cette juridiction, de transférer ses compétences à la Cour des comptes et de revoir l'ensemble des infractions sanctionnées. Plus récemment, M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, a souligné le manque de visibilité et d'efficacité de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Au terme d'un débat nourri, la commission des lois a jugé nécessaire d'approfondir sa réflexion sur la meilleure façon de renforcer la fiabilité des comptes des collectivités territoriales et de l'étendre à des problématiques plus larges, comme les moyens alloués aux juridictions financières et le rôle de la Cour de discipline budgétaire et financière. En conséquence, elle a décidé de déposer une motion tendant au renvoi à la commission de la proposition de loi et n'a pas adopté le texte. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – M. Pierre-Yves Collombat applaudit également.*)

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

M. Christian Eckert, secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget et des comptes publics. Monsieur le président, monsieur le président de la commission des lois, madame la rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, vous vous apprêtez à examiner la proposition de loi présentée par votre collègue Vincent Delahaye. Ce texte, motivé par des situations locales observées après des changements d'exécutifs départementaux ou régionaux, comporte deux grands volets.

Premièrement, un volet préventif vise à renforcer les contrôles. L'article 1^{er} instaure une périodicité minimale pour le contrôle, par la chambre régionale des comptes, du

respect du principe de l'annualité budgétaire par les collectivités territoriales les plus importantes et, ainsi, du dispositif de rattachement des charges et produits à l'exercice.

Les modalités de ce contrôle seraient les suivantes : un examen annuel pour les 194 collectivités et leurs établissements publics dont les recettes dépassent les 200 millions d'euros par an ; un examen tous les deux ans, pour 112 collectivités dont les recettes dépassent 100 millions d'euros. En outre, un contrôle obligatoire des comptes et de la gestion s'appliquerait tous les six ans pour les collectivités les plus importantes.

Deuxièmement, un volet répressif avec des sanctions nouvelles ou alourdies : ce texte propose en effet de rendre justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière, la CDBF, les élus locaux au-delà de ce qui est déjà prévu aujourd'hui ; il renforce les sanctions applicables, le cas échéant, avec des peines d'inéligibilité ou pécuniaires, voire les deux, et crée comme corollaire un mécanisme de protection assurantielle des exécutifs locaux justiciables de la CDBF en cas de sanction pécuniaire.

Les objectifs visés avec cette proposition de loi, c'est-à-dire la sincérité et la fiabilité des comptes locaux, sont totalement partagés par le Gouvernement. Je ne doute pas qu'ils le soient aussi par les membres de cette assemblée, car ils relèvent d'une exigence constitutionnelle. Je vais moi aussi citer l'article 47-2 de la Constitution : « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

Vous le savez, les comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale sont d'ores et déjà certifiés. C'est aussi le cas, désormais, des comptes de la plupart des établissements publics nationaux, ainsi que des hôpitaux. Le secteur public local est moins avancé, c'est exact, mais une expérimentation de certification des comptes des collectivités locales a également été lancée. J'y reviendrai plus tard.

Votre initiative, monsieur Delahaye, permet un échange de vues utile, et un point d'étape tout aussi utile sur ces chantiers très importants que sont la fiabilisation et la certification des comptes locaux. Cependant, je ne pense pas que les moyens que vous proposez pour y parvenir soient les plus adéquats.

En effet, la systématisation du contrôle, par le juge financier, du rattachement des charges et des produits, qui est au cœur de votre proposition, présente, me semble-t-il, trois inconvénients.

Elle nécessiterait tout d'abord des arbitrages délicats en termes de moyens alloués aux chambres régionales des comptes, les CRC. À ce stade, les conséquences potentielles en termes d'effectifs n'ont pas pu être expertisées finement avec la Cour des comptes. Je vous rappelle que, en l'état, les contrôles des CRC sur les collectivités les plus importantes se font généralement tous les quatre ou cinq ans.

Ensuite, l'introduction de ce nouveau contrôle devrait aussi être articulée avec les dispositions actuelles relatives au contrôle budgétaire confié au préfet, et associant également les chambres régionales des comptes. Je rappelle que le contrôle budgétaire porte à ce stade sur cinq étapes du processus budgétaire : la date d'adoption du budget ; le respect de l'équilibre réel, ce qui renvoie à la question de la sincérité du budget ; la date d'adoption du compte administratif ; le déficit de celui-ci, et, enfin, l'omission ou l'insuffisance de crédits correspondant à des dépenses obligatoires.

Par ailleurs, les exemples cités portent tous sur la question de l'annualité ou plus exactement du rattachement des charges et des produits à chaque exercice, prévu par les règles budgétaires et comptables. C'est vrai, cette thématique est importante, mais d'autres irrégularités, plus discrètes peut-être, peuvent aussi porter atteinte à la sincérité des comptes des collectivités territoriales. Il en est ainsi du défaut d'amortissement ou de provisionnement des risques, du défaut d'inventaire du patrimoine pénalisant son entretien et handicapant sa valorisation, etc.

C'est pourquoi, tout en partageant, je le répète, votre objectif, le Gouvernement privilégie une démarche différente, à la fois plus globale, c'est-à-dire visant à atteindre la qualité sur tout le champ comptable, et moins péremptoire, donc plus progressive et partenariale : il ne suffit pas de généraliser les contrôles et de créer des sanctions ; il faut que les acteurs locaux s'approprient les bonnes pratiques.

Des outils existent déjà, que le comptable public, et, au-delà, le réseau local de la direction générale des finances publiques, la DGFIP, mettent à disposition des collectivités : restitution des contrôles comptables automatisés ; indicateurs de la qualité comptable locale. Ils donnent déjà une première tendance de la qualité des comptes.

Mais, depuis 2011, pour agir plus en amont, la DGFIP travaille à fiabiliser les comptes locaux en relation étroite avec les associations d'élus. Il s'agit d'établir des guides ou référentiels de contrôle interne, qui permettent à l'ordonnateur de s'assurer que le budget comme la comptabilité sont tenus conformément aux règles en vigueur. Les thèmes de ces référentiels portent sur des sujets aussi divers et lourds de conséquences financières que les provisions pour risques et charges des collectivités, tout le cycle des recettes, l'évaluation du parc immobilier et les immobilisations financières.

Ces travaux se déclinent aussi, sur le plan local, à travers la signature, avec le comptable public et la direction locale, de conventions de services comptables et financiers pour les collectivités les plus importantes ou, le cas échéant, d'engagements partenariaux pour les collectivités locales de taille plus modeste.

Surtout, comme je l'ai déjà évoqué, le Gouvernement souhaite aller plus loin, ainsi que le prévoit la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, qui comporte une expérimentation de la certification des comptes sur 25 collectivités. Celles-ci ont été désignées en fin d'année dernière, parmi une cinquantaine de candidatures. Elles comprennent : 2 conseils régionaux, 6 conseils départementaux, 10 communes de taille variable et 7 EPCI, dont une métropole, situés tant en France métropolitaine que dans les territoires d'outre-mer.

Pilotée par la Cour des comptes, mais associant naturellement dans sa mise en œuvre le comptable public, la démarche de certification vise à porter une appréciation annuelle sur la qualité des comptes et repose sur la méthode suivante : audit des processus à enjeux et analyse de la qualité des dispositifs de contrôle interne concourant à la fiabilité de l'information financière ; intervention d'auditeurs indépendants assujettis à des normes d'exercice professionnel reconnues, dont, le cas échéant, la dénonciation de faits délictueux ; « regard externe » d'un auditeur qui constitue un véritable levier de progression en matière de qualité comptable et conduit à une appréciation sur les états financiers annuels.

Mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, la proposition de loi dont vous débattrez aujourd'hui a un objectif ambitieux, que le Gouvernement partage, comme je l'ai déjà dit.

Nous nous sommes attelés à sa réalisation et avons engagé des réformes d'ampleur, modifiant non seulement les textes, mais établissant aussi un dialogue avec les collectivités pour améliorer les pratiques.

Sous le bénéfice de ces explications, le Gouvernement donnera un avis favorable à la motion tendant au renvoi à la commission, ce qui permettra, je l'espère, de continuer à travailler les pistes contenues dans votre proposition, tout en assurant une meilleure prise en compte des évolutions législatives récentes, que je viens d'évoquer. (*M. Alain Richard applaudit.*)

M. le président. La parole est à M. Alain Richard.

M. Alain Richard. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je rejoins le point de vue des précédents orateurs : le sujet mis en débat par la proposition de loi de M. Delahaye présente un grand intérêt. L'examen de ce texte offre l'occasion d'établir une sorte d'état des lieux ou de bilan des dispositifs assurant la sincérité et l'exactitude des comptes des collectivités territoriales ou, du moins, y contribuant. Il doit ainsi nous permettre de définir des pistes pour renforcer encore cette sincérité.

Notons que la présentation de ce texte, et son auteur ne s'en est pas caché, est un peu circonstancielle. C'est une espèce de marronnier, car l'on y retrouve des sujets de récrimination réciproque à l'occasion d'une alternance dans une collectivité locale, le prédécesseur étant, à ce moment-là, chargé de tous les maux.

Je le rappelle, nous avons eu des débats, qui ne sont pas encore clos et ont donné beaucoup de soucis à ce gouvernement et à ses prédécesseurs, sur les emprunts toxiques, sujet un peu comparable. Dans ces cas-là, il se trouve parfois, compte tenu de la durée de ces opérations, que c'est le successeur de l'auteur de l'erreur d'appréciation qui est ensuite amené à en assumer les conséquences.

Bien entendu, ces dysfonctionnements méritent critique et suggèrent forcément des réflexions pour essayer d'y remédier, mais nous pouvons tous convenir que ce n'est pas uniquement à partir de ces éléments de circonstance, assortis en plus d'une certaine acrimonie politique, que nous pourrions inspirer la meilleure législation.

Puisque le sujet a été évoqué, je veux donner ma propre lecture, partagée par mes amis, de ce qu'a été l'évolution de la législation dans ce domaine.

Il se trouve que, voilà déjà trente-six ans, j'étais rapporteur au côté de Gaston Defferre de la loi de décentralisation de 1982. Même si nous y avons réfléchi et que le Gouvernement avait beaucoup travaillé, ce texte donnait le sentiment d'un saut dans l'inconnu : que va-t-il se passer lorsque le préfet ne vérifiera plus les budgets des collectivités territoriales ?

C'est cette interrogation qui a conduit à une réflexion pour définir pour la nouvelle génération le mécanisme d'authentification et de vérification, avec des effets de droit, des comptes des collectivités territoriales. Nous avons donc inventé les chambres régionales des comptes, créant ainsi la catégorie des juridictions financières, alors que n'existait jusque-là que la seule Cour des comptes.

L'expérience s'est révélée positive à deux égards.

Le nouveau mécanisme de contrôle des comptes des collectivités locales apparu en 1982-1983, avec les cinq hypothèses de déclenchement d'un contrôle, a donné des résultats, conduisant à des sanctions ou à des redressements là où c'était nécessaire, mais jouant surtout un rôle dissuasif ou de mise en garde pour les gestionnaires locaux.

Par ailleurs, il a fait apparaître une ressource humaine très qualifiée avec une expertise nouvelle *via* les chambres régionales des comptes, dont les effectifs se sont étoffés au fil des ans. Nous avons aujourd'hui dans ces chambres des magistrats de grande qualité, bien spécialisés, qui sont venus renforcer la « puissance de feu » de la Cour des comptes.

Puisqu'il a été fait référence au projet de réforme inspiré par Philippe Séguin, alors premier président de la Cour des comptes, je rappelle que son objectif de base était en réalité, après vingt-cinq ans d'expérience montrant que l'effet de mise en garde des CRC avait atteint son but, de faire évoluer leur activité du simple contrôle périodique des comptes des collectivités territoriales vers l'évaluation financière. Telle était l'ambition de Philippe Séguin, partagée par beaucoup de personnes.

La réforme constitutionnelle de 2009, d'ailleurs, est orientée en ce sens. La Cour des comptes, en tant que navire amiral, mais aussi l'ensemble des juridictions financières ont désormais un rôle d'assistance du Parlement, et plus largement des citoyens, pour analyser le bien-fondé des politiques financières suivies et l'efficacité de l'utilisation des fonds publics, ce qui renvoie à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, déjà évoquée.

Ces dernières années, le rôle des CRC n'a pas évolué vers une intensification de la fonction de simple contrôle comptable; au contraire, on leur demande d'exploiter au mieux l'expertise et le savoir-faire qu'elles ont acquis pour faire du travail qualitativement supérieur, c'est-à-dire de l'évaluation financière et économique. Il me semble qu'il s'agit d'une bonne orientation.

Je rejoins la première réflexion de M. Delahaye pour regretter que la mission de vérification confiée aux comptables publics, une des conséquences de cette réforme de « densification » du rôle des CRC, ne soit pas exploitée à plein. En effet, ceux-ci sont parfaitement en mesure de vérifier les comptes annuels des collectivités, au moment où ils arrêtent les comptes de gestion, et d'adresser aux ordonnateurs les remarques qu'ils estiment justifiées. Par conséquent, on pourrait leur déléguer une partie importante de la fonction de mise en conformité des comptes des collectivités territoriales.

La question centrale à l'origine de la présente proposition de loi est au fond celle du contrôle du rattachement, lorsque les ordonnateurs sont tentés de faire glisser des factures et des charges d'une année sur l'autre pour faciliter l'équilibre budgétaire. Le Gouvernement, dans sa fonction normale d'instruction et de directive, peut appeler les comptables publics à une vigilance particulière sur ce sujet dans un contexte non polémique, dans le cadre d'un dialogue normal entre administrations.

Certes, l'attention de M. Delahaye a été plus attirée par les grandes collectivités en termes budgétaires, mais ce sujet se retrouve à tous les échelons, lorsque les gestionnaires de

collectivités se sentent en difficulté. Je pense donc qu'une vigilance un peu stimulée du réseau des comptables est préférable.

Je voudrais terminer sur une autre initiative prise par M. Delahaye, et qui soulève des questions de principe, sur lesquelles il est utile d'échanger un instant. Il s'agit du basculement de gestionnaires élus dans le champ des justiciables relevant de la CDBF.

Depuis que cet organisme a été créé, juste après la Seconde Guerre mondiale...

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. En 1948!

M. Alain Richard. Voilà! C'était d'ailleurs une grande époque de réformes financières.

Depuis que la Cour existe, donc, seuls les agents publics professionnels sont soumis à sa juridiction. C'est pourquoi, d'ailleurs, elle ne prononce que des sanctions pécuniaires.

Selon la tradition républicaine, et les majorités successives ont toujours réitéré ce choix, les autorités politiques élues n'y sont pas soumises. Il en est de même pour les ministres. Lorsque s'est posé le problème de l'autonomie financière des collectivités territoriales au moment de la décentralisation, on a appliqué le principe de parallélisme des formes, ce qui est d'ailleurs très flatteur pour de modestes élus locaux. Ainsi, il a été décidé que les fonctionnaires territoriaux pouvaient être justiciables de la CDBF, mais pas les élus.

Ce sujet est revenu devant le Parlement à maintes reprises, et ce choix a toujours été confirmé par une large majorité de parlementaires. On n'a jamais voulu franchir ce pas.

Considérant que la vigilance s'est accrue et qu'il y a moins d'erreurs et de dérives de gestion dans les collectivités, le moment n'est-il pas venu de donner à la CDBF la possibilité de prononcer des sanctions pécuniaires contre des élus? Connaissant certains de ses membres, je puis vous dire qu'elle n'en serait pas particulièrement enchantée.

Mais le système ne fonctionnerait pas, puisque les sanctions pécuniaires de la CDBF sont plafonnées en fonction des rémunérations des intéressés. Or, dans la grande majorité des cas, les élus territoriaux ont des rémunérations assez limitées.

Enfin, M. Delahaye y est allé gaiement en prévoyant que la CDBF pouvait prononcer des inéligibilités, possibilité, qui, la plupart du temps, n'est confiée qu'à des juridictions à caractère pénal, voire, dans le cas de simples parlementaires comme nous, ou de simples candidats au Parlement, au Conseil constitutionnel.

Il me semble qu'une telle disposition est disproportionnée et décalée par rapport au rôle traditionnel de la CDBF. Ou alors, si l'on devait le faire pour les élus locaux, il faudrait aussi prévoir la même chose pour les membres du Gouvernement, ce qui ferait trembler les colonnes du temple... Disant cela, je préfère ne pas croiser le regard courroucé de M. le secrétaire d'État. (*Sourires.*) La soirée était calme jusque-là, et je préfère qu'elle le reste. (*Nouveaux sourires.*)

Pour conclure, je dirai qu'il y a matière à améliorer un certain nombre de contrôles. À mon sens, le réseau des comptables est bien adapté pour le faire, mais les outils préconisés par M. Delahaye ne sont pas forcément les plus opportuns.

M. le président. La parole est à M. Thierry Foucaud.

M. Thierry Foucaud. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, qui ne peut partager le souci de sincérité et de transparence des comptes publics, en l'espèce des collectivités locales ? Ce sujet anime et structure la proposition de loi déposée par Vincent Delahaye, dont j'ai cru comprendre qu'elle ne constituerait que la première étape d'une réflexion en marche, étant donné le dépôt d'une motion de renvoi à la commission, que nous voterons.

Je suis convaincu, et même à peu près certain, que la très grande majorité des élus locaux, comme des fonctionnaires qui les assistent, est parfaitement respectueuse des règles comptables en vigueur pour ce qui est de la gestion locale. Par conséquent, les errements constatés ne concernent que quelques situations bien connues.

Je dois d'ailleurs souligner que, dans certains dossiers où des noms ont été en quelque sorte jetés en pâture à la vindicte populaire, les choses n'ont pas toujours été simples. Il ne suffit pas d'incriminer dans tous les cas les élus locaux, et eux seuls, ceux-ci ne déployant pas ou n'ayant pas déployé leur action dans un vase clos, sans interaction avec l'extérieur.

Je pense, par exemple, aux collectivités locales victimes des emprunts structurés et de la montée en charge d'une dette libellée ou, à tout le moins, ajustée sur une devise étrangère s'étant quelque peu appréciée.

Nous concevons fort bien le sens de l'article 1^{er}, qui tend à placer obligatoirement certaines collectivités, à compter d'un certain seuil de ressources, sous le contrôle attentif des chambres régionales des comptes, singulièrement en vue d'éviter la regrettable pratique de la cavalerie budgétaire.

De même, nous pouvons concevoir de modifier les règles, voire le quantum des peines, si l'on peut dire, dès lors que la responsabilité des élus et des principaux fonctionnaires et cadres territoriaux les ayant assistés se trouve engagée quant à la situation de la collectivité ou de l'établissement public en difficulté.

Nous sommes, en revanche, nettement plus circonspects, pour ne pas dire plus, devant le contenu de l'article 2, qui propose la mise en place, à terme, d'un dispositif d'assurance anti-sanction pécuniaire pour les élus locaux.

On ne peut décemment, nous semble-t-il, appeler à la transparence et à l'éthique et imaginer dans le même temps un système qui, moyennant liquidation des primes versées par précaution, vous abriterait des foudres de la justice.

L'élus « délinquant », si l'on peut dire, serait épargné au seul motif d'avoir été prévoyant !

Les errements qu'a pu connaître la gestion locale, notamment à Mennecy, dans le département de l'Essonne, dans les années 1990, à Yerres, dans les années 1980, à Bussy-Saint-Georges, apparemment également à Corbeil-Essonnes, sont parfaitement répréhensibles et ont été poursuivis comme tels. Il n'en demeure pas moins que tout cela pose aussi, et de nouveau, la question de la gestion locale, des marges de manœuvre dont disposent les élus pour mener des politiques originales, et des moyens dont l'État dispose pour conseiller comme pour vérifier la qualité de la décision locale.

Nous ne devons surtout jamais oublier, en dernière instance, que les habitants demeurent juges et parties. Par leurs impôts, la facturation des services rendus à la population, leur contribution directe et indirecte, ils financent les actions et les orientations politiques appliquées de leurs élus.

En outre, ils subissent le plus souvent les conséquences des errements constatés, des négligences éventuelles des autorités préfectorales devant les agissements ou fautes de gestion de telle ou telle équipe, notamment parce que les plans d'apurement et de redressement comprennent toujours un volet fiscal.

Songeons, pour donner quelques exemples, au cas des habitants d'Yerres, victimes des errements financiers d'un maire se piquant pourtant, au milieu des années 1980, d'être expert en finances locales. Ils ont choisi, en 1989, une autre équipe municipale qui ne put, sur un mandat, réparer les désastres du passé. En 1995, un jeune maire fut élu à Yerres et mit en œuvre un plan particulièrement sévère de redressement financier, qui fut confirmé, en quelque sorte, en 2001 ...

Reconnaissons que les cures de redressement des comptes sont sévères et largement payées par la hausse des impôts locaux.

Comment ne pas citer le cas de Saint-Cast-le-Guildo, cette petite ville balnéaire des Côtes-d'Armor où une équipe municipale, de sensibilité de gauche, mal conseillée, eut recours à un emprunt structuré conduisant à l'aggravation de l'endettement de la commune, avant qu'une alternance politique ne s'épuise à tenter de redresser la situation ? La responsabilité des élus n'a pas été formellement engagée, loin de là, dans cette affaire, mais la situation est telle que les électeurs ont, de nouveau, fait jouer l'alternance en 2014.

À ce stade de la discussion, vous me permettez, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, de relever un élément important.

Les dépenses des collectivités locales tendent, dans les faits, à devenir de plus en plus obligatoires, et la réduction des recettes fiscales directes, comme des dotations de l'État, limite d'autant ce qui reste pour donner un cachet d'originalité à la gestion locale.

Je suis convaincu que nos compatriotes attendent autre chose de leurs élus locaux que de se contenter de mener, en tout point du territoire, la même politique, en se préoccupant simplement de nettoyer les voies publiques, de les réparer et de les entretenir au besoin. Ils souhaitent, de manière légitime, que la politique menée dans leur ville ait un sens, une « couleur », qu'elle traduise des choix politiques originaux et clairs.

Le moins que l'on puisse dire est que cela dépasse quelque peu la seule problématique soulevée par la présente proposition de loi.

Au-delà de la transparence et de la sincérité souhaitées par les auteurs de ce texte, il ne nous semble pas légitime de pouvoir mettre en cause l'opportunité de telle ou telle dépense. Le respect des règles comptables est nécessaire, mais il n'est la condition suffisante ni d'une saine gestion ni d'une gestion répondant aux besoins et aux attentes des populations.

Le respect des règles comptables ne saurait, en dernière instance, être le seul mobile de la décision locale.

Le renforcement des effectifs et de la qualité des agents de l'administration préfectorale est l'une des conditions de la résolution du problème. Avec des agents plus nombreux et mieux formés, cette administration sera mieux à même

d'accomplir les missions qui lui sont confiées, notamment celle d'éclairer les élus locaux sur la pertinence de certains de leurs choix.

De même, les services du Trésor disposent-ils des moyens matériels et humains pour faire face à la charge de gestion des comptes des collectivités locales de leur ressort ? C'est dans la qualité du dialogue entre les élus de la collectivité et les agents du Trésor public que réside une partie de la solution.

Entre les lignes, cette proposition de loi indique également qu'il est grand temps que la politique locale, comme la politique en général, reprenne quelque allure et que la démocratie participative, l'implication des citoyens et des citoyennes soient la base et la raison d'être de l'action locale.

Quand les choix sont partagés, tout est plus clair !
(*M. Pierre-Yves Collombat applaudit.*)

M. le président. La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

M. Pierre-Yves Collombat. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, vous voudrez bien m'excuser de ne pas partager ce quasi-consensus sur la nécessité de renforcer les contrôles sur l'action des élus locaux. (*M. Jean Desessard s'esclaffe.*)

Appeler en renfort la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen pour justifier l'alourdissement de la tutelle sur des élus directement issus du suffrage populaire par des organismes sans autre légitimité démocratique que d'avoir été nommés par l'exécutif, il faut oser !

Mais, d'abandon de souveraineté au nom d'une Europe sans union en formalisme paralysant de la LOLF, de réformes comptables destinées à aligner la gestion publique sur la gestion privée en culte d'une illusoire transparence de papier, nous nous y sommes tellement habitués que nous trouvons naturel de faire certifier des comptes publics tenus à deux mains, l'une d'entre elles étant celle de fonctionnaires du ministère des finances, pour mieux sanctionner les ordonnateurs publics.

« Que de bruit pour rien ! », me dira-t-on.

Cette proposition de loi appelle juste à un effort de vérité visant seulement à établir la situation financière exacte des collectivités annuellement et à sanctionner les ordonnateurs qui auraient manqué à leurs obligations, sans jugement sur les choix budgétaires des élus de la collectivité.

Elle ne concernerait qu'un nombre limité de collectivités.

Aux innocents les mains pleines, dit le proverbe. N'en doutons pas, une nouvelle proposition de loi visera bientôt à étendre les dispositions de celle-ci à d'autres collectivités beaucoup plus petites. Surtout, focaliser l'attention sur la conformité formelle des documents budgétaires aux règles comptables, ce que ne manquera pas de produire le spectacle médiatique qui entourera fatalement l'opération, c'est favoriser la confusion entre bonne gestion et régularité comptable, qui ne sont pas les mêmes choses. C'est imposer sans le dire une vision de la bonne gestion où l'endettement et les frais de personnel sont minimums, l'autofinancement maximum, quel qu'en puisse être l'intérêt réel pour les administrés, comme le reconnaît d'ailleurs candidement l'exposé des motifs.

La qualité du service rendu, son coût, le poids réel de la fiscalité et son évolution, devenus secondaires, se perdront dans les commentaires annexes. Pouvoir dire que chaque habitant de telle commune ploie sous tant d'euros de dette et que les frais de personnels ont augmenté dans cette

commune, voilà ce qui importera seul. L'impact réel de cette dette sur l'impôt et de cette augmentation des frais de personnels sur le service rendu n'est pas la préoccupation des comptables, encore moins de ceux qu'ils nourrissent. On tient des chiffres comparables entre eux, donc susceptibles de faire les titres des gazettes : cela suffit. Qu'importe le reste !

J'irai plus loin : les choix des règles comptables n'ont rien d'anodin. Ils dissimulent une philosophie de la bonne gestion, qu'il s'agit d'imposer sans le dire.

Je prendrai un exemple : l'introduction, pour les collectivités d'une certaine taille, de l'obligation d'amortir leurs investissements sur le modèle de la comptabilité privée, prise désormais comme modèle.

Le caractère pervers de l'obligation d'amortir, c'est-à-dire de faire figurer en dépenses de fonctionnement une fraction des dépenses d'investissement, y compris les subventions d'équipement versées en toute liberté à d'autres collectivités, ce qui est pure stupidité, apparaît dès lors qu'elle conduit à interdire des dépenses utiles, simplement pour pouvoir garantir un niveau d'autofinancement purement décoratif. Ainsi, une collectivité présentant un excédent important de ses recettes de fonctionnement sur ses dépenses réelles de fonctionnement peut se trouver contrainte, pour respecter le formalisme comptable, de réduire des dépenses de fonctionnement utiles.

J'ai eu l'occasion de le constater avec effarement au temps où j'étais conseiller général : on avait des excédents de fonctionnement importants, mais des difficultés pour équilibrer le budget, dans la mesure où il fallait placer au titre des amortissements des crédits destinés à « dormir » sur ces lignes. Pour ma part, j'ai toujours trouvé cela complètement stupide, mais il paraît que c'est absolument génial.

Il s'agit d'une sorte de « règle d'or » sournoise, marotte sans portée en période de vaches grasses, mais catastrophique en période de difficulté pour équilibrer les comptes.

Première objection fondamentale à ce type d'approche, la régularité comptable n'est pas toujours un bon reflet de la gestion.

Avant que M. Vincent Delahaye ne le rappelle dans son intervention liminaire, j'ai cru qu'il avait oublié l'existence, en France, d'une séparation des ordonnateurs et des comptables. Nous sommes nombreux ici à l'avoir éprouvé : les comptables sont bien là, et il faut passer sous leurs fourches caudines !

J'ai cru également que l'on avait oublié l'existence de ce qu'on appelait et que l'on appelle d'ailleurs encore – M. le secrétaire d'État l'a fait – le contrôle de légalité. On se demande ce que font les comptables du trésor et les préfets s'il est encore nécessaire d'en ajouter une couche ! On se demande également en quoi cette énième couche de contrôle sera plus efficace que les autres.

Si l'on voulait vraiment répondre à l'attente de la société civile « en demande d'une éthique politique forte », plutôt que de compliquer un peu plus la vie d'élus croulant déjà sous les obligations, on pourrait peut-être améliorer ce qui existe déjà, en donnant les moyens aux comptables et à ceux qui effectuent le contrôle de légalité de faire correctement leur travail.

Côté répression, on pourrait peut-être mettre en œuvre ce que la loi Sapin II n'a pas prévu, à savoir la création d'une agence de lutte contre les délits financiers dotée de moyens d'investigation sous la responsabilité de la justice.

La démocratie ne reprendra pas des couleurs en multipliant les contrôleurs, et encore moins les procédures bureaucratiques. Elle retrouvera son dynamisme par ce qui fait sa force, à savoir le débat, la confrontation entre majorités et oppositions. Dotons donc les minorités des assemblées territoriales d'un statut leur permettant de jouer pleinement leur rôle, ce qui suppose un droit à l'information autre que celui dont elles disposent aujourd'hui. Or le fonctionnement des collectivités, déjà trop monarchique, est en passe, avec la multiplication des intercommunalités XXL de la loi NOTRe, de s'alourdir, avec un système qui rendra le contrôle démocratique encore plus difficile. Pour ma part, j'avais proposé un statut des oppositions pour améliorer l'accès aux documents.

Tout cela est resté lettre morte, alors que ces réformes simples, préférables à l'instauration de nouveaux contrôles, auraient quelques chances de porter leurs fruits.

Ne comptez pas sur la participation du RDSE pour alourdir encore les contrôles pesant sur les élus locaux, lesquels contribuent finalement à nourrir un climat de défiance envers les élus. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. le président. La parole est à M. Michel Canevet.

M. Michel Canevet. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je veux tout d'abord remercier notre collègue Vincent Delahaye d'avoir déposé ce texte et de nous proposer ce soir ce débat. Je le sais très attaché à ce que la ville de Massy, qu'il dirige depuis un certain temps et qui devrait à ses yeux faire figure d'exemple pour l'ensemble du territoire national, soit particulièrement sagement gérée.

Il s'agit d'un sujet important, à un moment où la classe politique est souvent l'objet de défiances. Ce texte vise ainsi en partie, me semble-t-il, à restaurer la confiance entre les élus et les citoyens, ces derniers étant trop souvent consternés par certaines attitudes déconsidérant l'ensemble des pratiques des élus. Pour en être moi-même un et pour les avoir régulièrement fréquentés, j'ai pu constater que la quasi-totalité des élus menait une gestion rigoureuse de leur collectivité. Toutefois, il importe que les situations engendrant une certaine défiance puissent être répertoriées, identifiées et sanctionnées.

Pour les élus centristes, favorables à la probité dans la conduite de l'action publique, ce débat sur la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités locales est important.

On le sait bien, la situation est issue de la décentralisation décidée en 1982, laquelle a confié aux élus de nouvelles responsabilités, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir. Notre collègue Alain Richard évoquait d'ailleurs sa mission de rapporteur de ce texte, qui a ensuite été renforcé par d'autres.

On le constate, l'échelle des différentes collectivités a tendance à s'accroître. Après la loi relative aux métropoles, qui a permis de regrouper plusieurs compétences dans de très grands ensembles, après la loi relative à la délimitation des régions, qui a abouti à la réduction de leur nombre et à l'augmentation du périmètre de certaines d'entre elles, et après la loi NOTRe, qui a incité à la création d'EPCI « de taille XXL », pour reprendre l'expression de Pierre-Yves

Collombat, on est parfois amené à s'interroger sur la représentativité des élus au sein de ces ensembles, où le poids des communes est réduit de façon significative, ce qui induit des difficultés à assumer les légitimes fonctions de contrôle.

Les schémas départementaux de coopération intercommunale ont également entraîné la suppression d'un certain nombre de syndicats intercommunaux et la création de nouveaux syndicats de taille départementale. Chaque fois, la démocratie s'en trouve remise en cause, la représentativité de l'échelon de base étant forcément diminuée pour éviter d'avoir des exécutifs de grande ampleur. Parallèlement, on arrive à un problème de représentativité des élus.

Notre collègue Vincent Delahaye a pu observer, au cours de sa longue expérience d'élu, divers problèmes. Il a notamment relaté les difficultés qu'ont pu connaître des départements franciliens, où la gestion menée a fait l'objet de mises en cause. On peut citer d'autres exemples. Ainsi, lors du regroupement des régions et de l'examen des comptes de chacune de celles qui préexistaient, on s'est aperçu que les comptes ne correspondaient pas vraiment à ce à quoi on s'attendait. Et ce n'est pas faire un procès politique que de parler ainsi, les sensibilités politiques des territoires regroupés ayant pu être identiques. Il s'agit simplement de reconnaître un problème de sincérité des comptes, qui a engendré une défiance chez nos concitoyens. C'est sur ce point que nous devons donc agir. J'ai le sentiment que le texte débattu ce soir devrait permettre de retrouver la confiance perdue.

Nous avons agi en ce sens pour ce qui concerne l'État. Voilà cinq ans, on a créé le Haut Conseil des finances publiques, sans doute parce qu'on ne disposait pas d'instances permettant d'apprécier la réalité budgétaire des comptes de l'État, qui étaient pourtant sous la surveillance de la Cour des comptes. Pourquoi ne ferait-on pas de même pour les collectivités territoriales ?

Pour autant, je ne crois pas qu'il faille accabler de contrôles supplémentaires les collectivités, qui ont déjà un grand nombre de charges à assumer. Mais nous devons être absolument sûrs que les comptes des collectivités de très grande taille sont sincères. Or, en raison des problèmes de représentativité au sein des grands ensembles que j'ai évoqués, on peut se poser la question de savoir si des élus en nombre réduit peuvent assurer ces missions de contrôle. C'est aussi pourquoi ils doivent pouvoir se reposer sur des organismes ayant les compétences pour assurer un examen au fond de l'ensemble des comptes et pour certifier leur sincérité. C'est ainsi que nous résoudrons le problème de confiance qui mine la relation entre les élus et la population.

Vous le voyez bien, il s'agit, par ce texte, de protéger les élus, notamment ceux des grandes communes, contre les risques de mauvaise gestion. La question des emprunts toxiques a été évoquée. S'il y avait eu une mise en garde plus précoce en la matière, de nombreuses collectivités ne se seraient pas trouvées dans la difficulté. En l'occurrence, il est clair qu'un échelon a fait défaut.

Les propositions formulées par M. Delahaye pourraient donc être de nature à apporter des réponses. Pour autant, je l'ai bien compris en écoutant les propos tenus à cette tribune, le texte préparé est un texte d'appel qui pourra être enrichi, la plupart de nos collègues partageant la volonté de s'assurer de la sincérité des comptes de nos collectivités. Dans la mesure où il est absolument nécessaire d'agir en ce sens, les textes doivent évoluer.

Le groupe de l'UDI-UC, qui est attaché à la sincérité des comptes, acceptera tout à fait qu'un examen plus approfondi des propositions de notre collègue puisse être mené par la commission des lois, afin d'enrichir le texte afin que nos concitoyens fassent davantage confiance à l'ensemble des élus et que la mise en cause de ceux-ci ne soit pas ce qui motive leurs suffrages. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et du groupe Les Républicains. – M. Pierre-Yves Collombat applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Jean Desessard.

M. Jean Desessard. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, la France est à la traîne en matière de transparence des élus et de responsabilité en matière d'argent public; elle est à la traîne des attentes légitimes de nos concitoyens et des préoccupations de la société civile; elle est à la traîne de nombre de nos voisins européens, et la presse étrangère nous renvoie régulièrement l'image d'un pays à l'éthique aléatoire.

M. Philippe Bas, *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* L'éthique de la presse étrangère peut également prêter à confusion!

M. Jean Desessard. Ce n'est pas sombrer dans le populisme que de reconnaître ce retard et de tenter de le combler. Cette proposition de loi s'inscrit dans ce mouvement justifié, en proposant de renforcer, d'une part, le contrôle de gestion des collectivités territoriales et, d'autre part, la responsabilité financière des élus locaux.

Renforcer la périodicité du contrôle des plus grosses collectivités serait assurément bénéfique. Il faudrait simplement s'assurer que les chambres régionales et territoriales des comptes, les CRTC, aient les moyens de ce surcroît d'activité.

Dans cet élan, nous pourrions d'ailleurs proposer que le Sénat, chambre des collectivités, soumette lui aussi sa gestion, à l'instar de l'Élysée, à un contrôle annuel de la Cour des comptes. J'avais été surpris d'apprendre, par M. Migaud, lors d'une émission télévisée diffusée ces derniers jours, que le Sénat n'était pas contrôlé par la Cour des comptes. Or le bureau avait voté la certification.

M. Jean-François Husson. Ce n'est pas pareil!

M. Jean Desessard. Il semble donc qu'il y ait une différence entre certification et contrôle de gestion!

Nous devons assurer la transparence de notre institution, tout en respectant son indépendance.

J'en reviens aux comptes des collectivités. Le texte vise également à créer un nouveau contrôle, fréquent et portant exclusivement sur l'annualité budgétaire. Même si trois cas de reports de charges contestables ont en effet été politisés récemment,...

M. Jean-François Husson. Que veut dire « politisés »?

M. Jean Desessard. ... l'annualité n'est qu'un des points du contrôle de gestion, et une telle focalisation se ferait nécessairement au détriment de contrôles plus exhaustifs. Vous avez expliqué le contraire, mon cher collègue, mais il faudrait dire comment on aurait le temps d'y procéder! Ainsi, sur ce plan, il nous semble préférable de laisser aux CRTC la liberté de déterminer le périmètre de leurs contrôles.

M. François Bonhomme. Ah!

M. Jean Desessard. Si nous devons attirer l'attention des CRTC sur un point, ce serait plutôt le contrôle des partenariats public-privé, qui comportent plus d'enjeux que les reports de charges. Les PPP ne sont toujours pas véritablement évalués par une instance indépendante, près de trois ans après que nos collègues Jean-Pierre Sueur et Hugues Portelli les ont qualifiés, dans un excellent rapport, d'« outils à haut risque » et de « bombes à retardement budgétaires ». La catastrophe des emprunts toxiques, qui a prospéré par manque de contrôle, devrait pourtant nous instruire.

En ce qui concerne la responsabilité financière des élus locaux, on ne peut que partager la volonté de mettre fin à la différence de traitement entre les ordonnateurs, difficile à justifier.

M. François Bonhomme. Ah?

M. Jean Desessard. En effet, les ordonnateurs qui appartiennent à la sphère politique – élus locaux et ministres – bénéficient d'une immunité partielle ou totale, alors que presque tous les autres ordonnateurs, notamment les fonctionnaires et membres de cabinet, sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Pour autant, la solution proposée, à savoir une extension de la compétence de la CDBF aux élus, nous semble incomplète.

M. Jean-François Husson. Incomplète...

M. Jean Desessard. Je vous remercie, mon cher collègue, de ponctuer ainsi mon propos!

M. Jean-François Husson. C'est pour la respiration! (*Sourires.*)

M. Jean Desessard. Tout d'abord, la Cour n'aurait pas aujourd'hui les moyens d'assumer une telle extension. Sans doute faudrait-il d'ailleurs l'intégrer dans la structure juridictionnelle de la Cour des comptes et des CRTC, de manière à lui faire bénéficier des mêmes moyens et de la même déclinaison locale.

Ensuite, par souci de cohérence et de justice, il paraît nécessaire de traiter en même temps le cas de tous les ordonnateurs, et en particulier des premiers d'entre eux, à savoir les membres du Gouvernement.

Comment imaginer en effet que, pour une même infraction, le maire d'une petite commune soit passible d'inéligibilité, mais qu'un ministre ne puisse pas être poursuivi? Telle serait pourtant la conséquence de cette proposition de loi.

Par ailleurs, même si cette question ne relève plus du législateur national, on pourrait également s'interroger sur la situation de Mario Draghi, qui est devenu président de la BCE sans qu'aucune juridiction européenne ne soit saisie de son rôle, manifestement éminent, dans le maquillage des comptes de la Grèce par Goldman Sachs.

M. Jean-François Husson. Est-ce une collectivité française? (*Sourires sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. Jean Desessard. J'ai dit que cela ne relevait pas du législateur national. Toutefois, on peut penser que les affaires européennes nous intéressent. On peut également penser que ce qui se passe en Europe n'est pas indépendant de ce qui se passe en France. Mais je laisse chacun à sa particularité locale et à sa volonté de ne pas dépasser le cadre national...

Enfin, sans doute faudrait-il remettre à plat l'ensemble des infractions et des peines imputables aux comptables comme aux ordonnateurs. Il serait utile de pouvoir mieux distinguer l'erreur bénigne de la faute sérieuse, et de leur associer des sanctions véritablement en adéquation.

On pourrait aussi s'interroger sur la pertinence des sanctions pécuniaires, dont le montant dépend des sommes en jeu dans l'infraction.

En conclusion, le groupe écologiste tient à saluer cette proposition de loi, qui pointe des lacunes avérées et relance l'intérêt pour la réforme des juridictions financières. Toutefois, chacun semble en convenir, la réflexion mérite d'être poursuivie, et surtout élargie. C'est pourquoi le groupe écologiste soutiendra le consensus qui semble se dessiner, en accord avec l'auteur du texte, en faveur de l'adoption d'une motion de renvoi en commission. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. François Bonhomme.

M. François Bonhomme. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, cette proposition de loi est le produit d'aléas consécutifs aux alternances politiques locales qui ne manquent pas de survenir à la faveur des élections. C'est le résultat de situations constatées par nombre d'équipes majoritaires et d'exécutifs locaux, qui, passé la satisfaction et parfois l'euphorie de se voir confier l'initiative de préparer, d'examiner et de voter leur budget local, relèvent un certain nombre de manquements comptables ou budgétaires.

Les exemples abondent à la suite de chaque élection. Chacun a en tête l'exemple récent de collectivités territoriales en région parisienne. Mais le cas qui pour moi reste le plus symptomatique est celui de la région Poitou-Charentes, révélé en 2015 à la suite des élections régionales. On avait alors vu naître non pas une nouvelle majorité, mais un nouvel exécutif sur fond de redécoupage régional. En l'espèce, c'est le préfet qui avait saisi la chambre régionale des comptes, laquelle avait constaté qu'une partie des 40 millions d'euros de trésorerie provenait d'emprunts supérieurs aux besoins, que la capacité d'autofinancement de la région était négative, qu'une partie de sa dette était à risque et, surtout, que 10 % des dépenses de fonctionnement avaient été reportées d'une année à l'autre par le jeu de retards de paiement.

Les conséquences furent une dégradation financière à retardement se traduisant par une baisse de l'épargne brute, une augmentation de l'endettement, source de coupes budgétaires ou de hausses d'impôts, voire des deux.

Ce type de dérives pose un vrai problème : certains exécutifs s'exonèrent de principes comptables fondamentaux, pratiques qui nuisent à la fiabilité et à la sincérité des comptes publics.

Quand je pense que, en 2004, Ségolène Royal, fraîchement élue présidente de la région Poitou-Charentes, voulait créer d'elle-même un « observatoire des engagements » ! Celui-ci n'a bien sûr jamais vu le jour. La même ne manquait jamais une occasion de proclamer, avec autant de gravité que de solennité, qu'« un euro dépensé est un euro utile » ! On sait maintenant qu'il fallait entendre : un euro engagé est un euro dissimulé !

Pourtant, le code des juridictions financières prévoit les conditions des contrôles des collectivités territoriales, qui peuvent être engagés sur demande motivée du préfet ou de l'autorité locale, mais le plus souvent sur l'initiative de la chambre régionale des comptes elle-même.

L'examen porte sur la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre dans l'utilisation des fonds publics et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante. De ce point de vue, les chambres régionales des comptes remplissent leur mission, mais, parfois, le mal est fait.

De nouvelles dispositions, votées notamment dans le cadre de la loi NOTRe, sont venues, malgré les défauts de cette loi, renforcer les informations financières, avec une étude d'impact financière pour les opérations exceptionnelles d'investissement, l'envoi dématérialisé des documents adressés au comptable public pour les collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants et la publicité des rapports des chambres régionales des comptes.

Pour autant, ces dispositions ne sont pas susceptibles d'éviter les tours de passe-passe comptables que je viens d'évoquer. Elles participent à l'objectif de transparence, mais renferment leurs propres limites.

Cette proposition de loi a le mérite de pointer des situations récurrentes, dans le but, sinon de les éviter, du moins de les réduire. Elle prévoit notamment de renforcer la fréquence des contrôles, qui seront ainsi plus dissuasifs, ce qui renforcera l'efficacité de cette mission. Elle vise donc à instaurer des contrôles préventifs plus systématiques : examen annuel du respect de l'annualité budgétaire pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics dont les recettes sont supérieures à 200 millions d'euros par an, qui s'ajoutera à la vérification de leurs comptes tous les six ans.

Pour les collectivités territoriales dont les recettes sont supérieures à 100 millions d'euros par an, mais inférieures à 200 millions d'euros par an, un contrôle annuel limité serait effectué tous les deux ans.

La transmission obligatoire des irrégularités constatées par la CRC à la Cour de discipline budgétaire et financière constitue, me semble-t-il, le point le plus important.

La proposition de loi prévoit également le renforcement du régime de sanctions applicables aux responsables administratifs et exécutifs, c'est-à-dire aux élus, avec des peines d'inéligibilité ou des peines pécuniaires.

Enfin, l'article 1^{er} prévoit la suppression du dispositif de l'ordre écrit de leur supérieur hiérarchique pour les fonctionnaires ou agents des collectivités locales et des entreprises publiques locales ; ils ne pourraient ainsi plus se décharger de leurs responsabilités devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

Ces mesures sont fortes, et même très fortes !

La commission des lois a relevé l'importance de la question du défaut ou de l'insuffisance de rattachement comptable des charges et des produits ; elle a également souligné le problème de l'insuffisance de l'amortissement des immobilisations et des provisions pour risques.

Tous ces sujets renvoient à autant de principes essentiels, garants de fiabilité et de sincérité des comptes.

Doivent néanmoins être posées un certain nombre de questions complémentaires, notamment celle des moyens adéquats pour la mise en œuvre de ces mesures. Une telle mise en œuvre supposerait en effet des moyens humains et budgétaires considérables ; à défaut, on se heurterait à un très probable alourdissement des procédures et à des charges supplémentaires pour les CRC.

De même, il existe un risque de disproportion entre les peines prévues par les auteurs de la proposition de loi, à savoir l'engagement de la responsabilité personnelle et financière des élus ainsi que l'inéligibilité, au regard de la complexité des règles budgétaires et financières. Il arrive aussi parfois, il faut le dire, que l'erreur constatée ne soit pas commise sciemment dans le but de dissimuler la réalité des comptes de la collectivité locale.

C'est pourquoi la motion de renvoi en commission semble opportune.

Cette proposition de loi doit être réexaminée au regard du sacro-saint principe de décentralisation et du principe du contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales.

Il existe certes encore des dérapages, de moins en moins nombreux cependant – il faut noter une réelle amélioration ces dernières années. Je ne suis pas de ceux qui crient haro sur la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes, bien au contraire ! Il s'agit, me semble-t-il, des institutions les plus remarquables de la République et les CRC, depuis leur création, ont fait la preuve de leur immense utilité, de leur grande qualité et de leur rôle préventif.

Parfois, leurs observations embarrassent, et c'est naturel. J'ai ainsi en mémoire qu'après la démonstration par la Cour des comptes de la gabegie de l'écotaxe, Malek Boutih, député éclairé en principe, mais pas en l'espèce, a déclaré qu'il fallait, ni plus ni moins, la supprimer, parce qu'elle avait, de façon à ses yeux intolérable, mis le doigt sur ce sujet. Autrement dit, cassons le thermomètre !

Quoi qu'il en soit, tout cela appelle un examen approfondi de l'articulation entre le contrôle de l'annualité budgétaire, sacro-saint principe qui est ici proposé, et l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales.

C'est pourquoi la commission appelle, à juste titre, à choisir entre ces deux procédures pour éviter un « empilement » malvenu des dispositifs de fiabilisation des comptes locaux.

Il convient donc bien, me semble-t-il, d'attendre le bilan d'étape de l'expérimentation de certification des comptes, dont la publication est prévue l'année prochaine, afin, *a minima*, de pouvoir évaluer au mieux l'intérêt de chacune de ces procédures. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. le président. La parole est à Mme Nicole Duranton.

Mme Nicole Duranton. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je remercie nos collègues Vincent Delahaye et Catherine Di Folco pour le travail effectué sur cette proposition de loi visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.

L'article 47-2 de la Constitution dispose que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. ». En réalité, il est très difficile de répondre à cette exigence légitime. Les élus et

les agents territoriaux, mais aussi les comptables publics, s'impliquent constamment et avec détermination en cette matière, mais la fiabilité des comptes locaux reste perfectible.

Il est vrai que des exemples concrets viennent alimenter la thèse d'un besoin de perfectionner la fiabilité des comptes des collectivités. Je pense notamment aux trois cas de « doutes sérieux » émis sur la sincérité des comptes présentés par la Seine-Saint-Denis, par l'Essonne et par l'ancienne région Poitou-Charentes, exemples donnés dans l'exposé des motifs de cette proposition de loi. Des retards de paiement auraient été pratiqués de manière systématique et auraient permis de reporter d'une année sur l'autre jusqu'à 10 % des dépenses de fonctionnement. Comment, au regard de ces trois exemples, peut-on ne pas douter de la sincérité des comptes ? Il nous faut, nous, élus, être plus que jamais responsables !

Ce texte prévoit un volet préventif, à savoir le renforcement des contrôles non juridictionnels des chambres régionales et territoriales des comptes, et un volet répressif, à savoir l'élargissement des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Le texte prévoit également une saisine automatique du ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière lorsque les chambres régionales et territoriales des comptes constatent, à l'occasion d'un contrôle de gestion ou d'un contrôle de l'annualité budgétaire, une infraction sanctionnée par cette juridiction.

Les chambres régionales et territoriales auraient l'obligation de contrôler, au moins tous les six ans, la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dont les recettes annuelles dépassent régulièrement 200 millions d'euros, soit près de 200 collectivités territoriales et établissements publics.

Les chambres régionales et territoriales des comptes seraient également chargées d'examiner le respect du rattachement des charges à l'exercice budgétaire en cours, conformément au principe de l'annualité budgétaire, et cela tous les ans pour les collectivités territoriales dont les recettes dépassent régulièrement 200 millions d'euros.

Cette augmentation des contrôles me laisse assez dubitative, s'agissant notamment des moyens alloués à ces contrôles supplémentaires. De très longs délais sont d'ailleurs aujourd'hui constatés entre le bouclage des comptes et l'évaluation de la chambre.

C'est pourquoi je partage pleinement l'un des arguments ayant présidé au dépôt d'une motion de renvoi à la commission : il s'agit d'évaluer en profondeur les moyens nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de cette proposition de loi, d'autant que le législateur a déjà confié de nouvelles missions aux juridictions financières sans prévoir de moyens supplémentaires. Il conviendrait de mieux traiter l'impact concret d'une adoption de la proposition de loi sur la charge de travail du personnel de l'ensemble des chambres régionales et territoriales des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Je comprends ce qui a motivé la rédaction de ce texte ; il soulève néanmoins des difficultés. À mon sens, il est impossible d'aborder la transparence budgétaire et comptable des collectivités territoriales en trois articles.

Un autre point de ce texte peut susciter des interrogations : le rôle et les compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière. On peut en outre s'interroger sur la mise en

œuvre de la responsabilité des élus locaux devant cette cour. Par exemple, une simple erreur dans l'application des règles budgétaires et comptables, lesquelles sont par ailleurs de plus en plus complexes, ne me semble pas justifier l'engagement de leur responsabilité personnelle. La peine de cinq ans d'inéligibilité me paraît elle aussi disproportionnée.

Je rejoins entièrement les remarques formulées par Mme Di Folco dans l'exposé des motifs de la motion : les élus locaux doivent-ils être poursuivis devant la Cour de discipline budgétaire et financière pour des erreurs formelles dans l'application du droit budgétaire et comptable ? Ne conviendrait-il pas de redéfinir les infractions concernées ?

D'ailleurs, cette proposition de loi revient sur un principe de base de la décentralisation : en l'état actuel du droit, le contrôle s'exerce *a posteriori*.

En revanche, réformer le fonctionnement et le champ de compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière peut apparaître nécessaire. La rapporteur nous l'a confirmé, à la suite des auditions qu'elle a pu mener : cette juridiction manque de visibilité et d'efficacité. Je rappelle qu'en 2009 un projet de loi inspiré par Philippe Séguin, alors Premier président de la Cour des comptes, prévoyait la suppression de la CDBF et le transfert de ses compétences à la Cour.

Un point mériterait par ailleurs d'être approfondi, notamment dans le cadre de cette proposition de loi : le contrôle des comptes des collectivités, c'est-à-dire la vérification du respect de la légalité et le jugement sur la gestion.

L'examen de la gestion est un contrôle mal calibré par rapport à son objectif. Il est censé constituer un instrument d'aide à la gestion pour les collectivités. Or les élus ont de plus en plus de mal à percevoir sa valeur ajoutée par rapport à l'expertise dont ils disposent au sein de leur administration. L'exercice est pourtant très lourd, pour les élus comme pour les chambres.

Aussi la procédure telle qu'elle est conçue aujourd'hui est-elle inadaptée. Elle peut durer jusqu'à trois, voire quatre années, avec plusieurs conséquences regrettables : la mobilisation des personnels de la collectivité et de la chambre pendant une telle durée, le risque accru d'un changement d'interlocuteurs en cours de procédure, un fort décalage temporel entre la période examinée et la remise des observations.

En tout état de cause, ce sujet devra être lui aussi approfondi afin d'alléger la procédure ou du moins de la clarifier. On constate en effet dans de nombreuses communes que ces contrôles se font de manière assez aléatoire, et surtout mobilisent une énergie considérable des agents des collectivités.

À mon sens, il est nécessaire de redéfinir les priorités de contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes, afin qu'elles soient plus homogènes, et de s'assurer que les collectivités dont les comptes sont situés en dessous du seuil actuel des « comptes significatifs » ne soient pas exclues d'un tel contrôle de manière systématique.

Enfin, et pour conclure, il est évidemment préférable d'attendre le rapport relatif à l'expérimentation de certification des comptes des collectivités territoriales prévu par la loi NOTRe, qui doit être rendu public en 2018.

L'esprit de cette proposition de loi est tout à fait honorable, mais il est nécessaire à la fois d'être patient, notamment au regard de la loi NOTRe, et d'approfondir un sujet qui a

suscité de nombreuses interrogations, tant en commission qu'aujourd'hui, dans l'hémicycle. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-François Husson. (*M. le président de la commission applaudit.*)

M. Jean-François Husson. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, madame la rapporteur, mes chers collègues, la proposition de loi que Vincent Delahaye et nos collègues du groupe de l'UDI-UC nous invitent ce soir à examiner tend à créer des moyens coercitifs pour faire appliquer l'article 47-2 de la Constitution, aux termes duquel « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

Nos collègues soulignent en particulier plusieurs cas dans lesquels des « doutes sérieux » ont été exprimés sur la sincérité des comptes présentés par les collectivités territoriales. Ils souhaitent organiser un cadre légal afin d'éviter que ce type de situation ne se reproduise à l'avenir.

Cet objectif est assurément légitime et fondé : les collectivités territoriales – faut-il le rappeler ? – gèrent un budget constitué sur la base de l'argent public fourni par les contribuables ; elles doivent à cet égard faire preuve de rigueur et d'exemplarité. C'est à cette condition, me semble-t-il – je sais que cet avis est partagé –, que le contrat de confiance avec nos concitoyens peut être honoré.

Toutefois, je souscris à plusieurs des arguments qui ont été développés par mes collègues en commission des lois pour motiver leur décision de nous présenter une motion de renvoi en commission.

La loi NOTRe a prévu une expérimentation de certification des comptes. Sur cinquante collectivités candidates, vingt-cinq ont été retenues pour y participer, ce qui témoigne concrètement et à l'évidence de leur volonté de s'améliorer. Les travaux sont en cours. Ne serait-il donc pas incohérent et précipité de prévoir d'ores et déjà le contrôle de l'annualité budgétaire, avant même que les leçons à tirer de cette expérimentation soient connues ?

Une étude d'impact serait en outre nécessaire avant de décider d'un renforcement des compétences des chambres régionales et territoriales des comptes, dont les moyens sont limités.

D'un point de vue institutionnel, il ne serait pas anodin de soumettre les élus locaux à un tel contrôle et de faire peser une telle responsabilité sur leurs épaules. Il y a tout juste trois mois, le Conseil constitutionnel a jugé conforme le régime d'exemption applicable aux élus locaux à l'égard de la Cour de discipline budgétaire et financière. Le principe constitutionnel est celui d'une responsabilité exclusivement politique ou pénale des élus.

Outre qu'elle remet en cause ce principe, la présente proposition de loi prévoit des sanctions très importantes. Je ne dispose d'ailleurs pas, en la matière et à ce stade, de réponse catégorique, ferme ou définitive ; il me semble néanmoins qu'il faut veiller à ne pas céder trop hâtivement à la pression d'une forme de défiance générale de l'opinion à l'égard des élus.

Il est également important de rappeler le contexte dans lequel les élus exercent leurs fonctions et leur mandat.

Le bilan du quinquennat est très lourd et en partie destructeur parce qu'imposé sans cadre négocié pour traiter des finances de nos collectivités territoriales : ces dernières ont vu le montant de leurs dotations diminuer de 27 milliards d'euros au total.

À cela s'ajoutent des réformes engagées de manière précipitée, là encore sans recueillir l'assentiment des partenaires que sont les collectivités locales.

Nos élus, qui exercent une fonction exigeante, se trouvent donc pour beaucoup confrontés à de graves difficultés financières dans les collectivités dont ils ont la responsabilité. Bien sûr, il n'est en aucun cas question d'excuser les abus ; il s'agit simplement d'expliquer que certains élus ont le sentiment d'être les laissés-pour-compte d'une impasse organisationnelle et budgétaire.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Vous y allez un peu fort !

M. Jean-François Husson. Dans son rapport annuel de 2015, la Cour de comptes relevait déjà des imperfections et des insuffisances dans la présentation des comptes de certaines collectivités territoriales, qui manquaient de fiabilité et de clarté. Elle remarquait également, « au-delà des difficultés liées à l'équilibre budgétaire, une méconnaissance, voire une incompréhension, des règles applicables ».

N'y aurait-il pas là une source de réflexions pour la commission des lois ? Avant de prévoir de lourdes sanctions pour nos élus, ne faudrait-il pas, au préalable, envisager une démarche simplifiée de présentation de leurs comptes, dans le cadre de la fameuse « démarche de simplification » ?

Notre objectif, en définitive, doit être double : satisfaire une exigence de transparence à l'égard de nos concitoyens, en assurant la présentation de comptes fiables, clairs et sincères ; à cette fin, prévoir, pour les élus et leur personnel, des outils faciles d'utilisation et d'accès.

C'est un travail minutieux que la commission des lois est invitée à fournir pour atteindre cet objectif. Ces outils devraient en effet être adaptés à tous les profils et tailles de collectivités.

Le tome II du rapport sur l'évolution des finances locales à l'horizon 2017, présenté par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation en juillet 2015, ne démontrait pas autre chose : les consultations des élus locaux révélaient que ces derniers souhaitaient un étalement des baisses de dotations dans le temps et une simplification de la fiscalité locale.

La réforme de la dotation globale de fonctionnement, dont il a été si longtemps question, a été reportée par le Gouvernement. Mais celui qui prendra ses fonctions au printemps prochain ne pourra se dérober. Les fruits des travaux de la commission des lois sur la présente proposition de loi pourront peut-être mûrir et j'espère sincèrement que nous parviendrons alors à un projet plus global. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et de l'UDI-UC.)*

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

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. Je connais l'enjeu et ne répondrai pas à certaines provocations.

Certains d'entre vous, mesdames, messieurs les sénateurs, ont évoqué la question des emprunts toxiques. Je vous invite collectivement à réfléchir au fait que l'on ne voit pas au nom

de quel principe ou de quelle disposition légale un préfet ou un comptable aurait pu s'y opposer à l'époque où ceux-ci ont été souscrits.

Vous avez, depuis, corrigé les choses, en encadrant la nature des emprunts que peut souscrire une collectivité territoriale. Nous aurons l'occasion, dans quelques jours, de faire un bilan de la désensibilisation des collectivités locales à la toxicité de leurs emprunts ; je vous y renvoie.

Quoi qu'il en soit, ne mélangeons pas les questions. La question posée est légitime et connue ; elle a été sainement débattue, me semble-t-il. La question des emprunts toxiques est tout à fait différente !

M. Philippe Bas, président de la commission. Très bien !

M. Jean-François Husson. Clair, concis, efficace !

M. le président. La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de la motion tendant au renvoi à la commission.

Demande de renvoi à la commission

M. le président. Je suis saisi, par Mme le rapporteur, au nom de la commission, d'une motion n°1.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 5, du règlement, le Sénat décide qu'il y a lieu de renvoyer à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, la proposition de loi visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales (n° 131, 2016-2017).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seul droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour dix minutes, un orateur d'opinion contraire, pour dix minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

Aucune explication de vote n'est admise.

La parole est à Mme le rapporteur, pour la motion.

Mme Catherine Di Folco, rapporteur. Cette motion a été largement défendue au cours de la discussion générale ; je serai donc brève. Je rappelle simplement les trois raisons qui ont motivé la commission des lois à la présenter.

En premier lieu, nous nous interrogeons sur l'articulation entre le contrôle de l'annualité budgétaire, qui est proposé par les auteurs de cette proposition de loi, et l'expérimentation en cours de certification des comptes des collectivités territoriales.

En deuxième lieu, les moyens nécessaires à la mise en œuvre de cette proposition de loi doivent être examinés de manière plus approfondie.

En dernier lieu, l'examen de la proposition de loi soulève des interrogations plus larges concernant le rôle et les compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière.

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 1, tendant au renvoi à la commission.

(La motion est adoptée.)

M. le président. En conséquence, le renvoi de la proposition de loi à la commission est ordonné.

La suite de la discussion est renvoyée à une prochaine séance.

11

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, jeudi 23 février 2017 :

À dix heures : débat sur le bilan du « choc de simplification » pour les entreprises.

À quinze heures : questions d'actualité au Gouvernement.

À seize heures quinze : proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes (n° 291, 2016-2017) ;

Rapport de M. Mathieu Darnaud, fait au nom de la commission des lois (n° 409, 2016-2017) ;

Texte de la commission (n° 410, 2016-2017).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(La séance est levée le jeudi 23 février 2017, à zéro heure cinq.)

Direction des comptes rendus

GISÈLE GODARD

ANNEXES AU PROCÈS-VERBAL

de la séance

du mercredi 22 février 2017

SCRUTIN N° 103

sur l'ensemble de la proposition de résolution visant à renforcer la lutte contre l'exposition aux perturbateurs endocriniens présentée en application de l'article 34-1 de la Constitution, compte tenu de l'ensemble des délégations de vote accordées par les sénateurs aux groupes politiques et notifiées à la Présidence :

Nombre de votants	342
Suffrages exprimés	304
Pour	160
Contre	144

Le Sénat a adopté

ANALYSE DU SCRUTIN

GRUPE LES RÉPUBLICAINS (144) :

Pour : 1 M. François Grosdidier

Contre : 141

N'ont pas pris part au vote : 2 M. Gérard Larcher - Président du Sénat, M. Michel Bouvard

GRUPE SOCIALISTE ET APPARENTÉS (108) :

Pour : 108

GRUPE UNION DES DÉMOCRATES ET INDÉPENDANTS - UC (42) :

Pour : 4 M. Bernard Delcros, Mmes Chantal Jouanno, Valérie Létard, Anne-Catherine Loisier

Abstention : 37

N'a pas pris part au vote : 1 Mme Jacqueline Gourault - qui présidait la séance

GRUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN ET CITOYEN (21) :

Pour : 21

GRUPE DU RASSEMBLEMENT DÉMOCRATIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (17) :

Pour : 16

Abstention : 1 M. Gilbert Barbier

GRUPE ÉCOLOGISTE (10) :

Pour : 10

RÉUNION ADMINISTRATIVE DES SÉNATEURS NE FIGURANT SUR LA LISTE D'AUCUN GROUPE (6) :

Contre : 3

N'ont pas pris part au vote : 3

Ont voté pour :

Patrick Abate Leila Aïchi Michel Amiel Michèle André Maurice Antiste Alain Anziani Aline Archimbaud Guillaume Arnell Éliane Assassi David Assouline Dominique Bailly Delphine Bataille Marie-France Beaufile Esther Benbassa Claude Bérít-Débat Michel Berson Alain Bertrand Jacques Bigot Michel Billout Marie-Christine Blandin Maryvonne Blondin Éric Bocquet Nicole Bonnefoy Jean-Pierre Bosino Yannick Botrel Corinne Bouchoux Jean-Claude Boulard Martial Bourquin Michel Boutant Nicole Bricq Henri Cabanel Jean-Pierre Caffet Pierre Camani Claire-Lise Champion Thierry Carcenac Jean-Louis Carrère Françoise Cartron Luc Carvounas Joseph Castelli Bernard Cazeau Jacques Chiron Karine Claireaux Laurence Cohen Yvon Collin Gérard Collomb Pierre-Yves Collombat Hélène Conway-Mouret Jacques Cornano Roland Courteau Cécile Cukierman Ronan Dantec Yves Daudigny Marc Daunis Annie David	Bernard Delcros Michel Delebarre Michelle Demessine Jean Desessard Félix Desplan Évelyne Didier Jérôme Durain Alain Duran Josette Durrieu Vincent Eblé Anne Emery-Dumas Philippe Esnol Frédérique Espagnac Christian Favier Corinne Féret Jean-Jacques Filleul François Fortassin Thierry Foucaud André Gattolin Catherine Génisson Samia Ghali Dominique Gillot Jacques Gillot Éliane Giraud Jean-Pierre Godefroy Brigitte Gonthier-Maurin Gaëtan Gorce François Grosdidier Jean-Noël Guérini Didier Guillaume Annie Guillemot Claude Haut Odette Herviaux Gélita Hoarau Robert Hue Éric Jeansannetas Chantal Jouanno Gisèle Jourda Mireille Jouve Philippe Kaltenbach Antoine Karam Bariza Khiari Georges Labazée Joël Labbé Françoise Laborde Bernard Lalande Serge Larcher Pierre Laurent Jean-Yves Leconte Claudine Lepage Jean-Claude Leroy Michel Le Scouarnec Valérie Létard Marie-Noëlle Lienemann	Anne-Catherine Loisier Jeanny Lorgeoux Jean-Jacques Lozach Roger Madec Philippe Madrelle Jacques-Bernard Magner Hermeline Malherbe Christian Manable François Marc Didier Marie Jean-Pierre Masseret Rachel Mazuir Michelle Meunier Jacques Mézard Danielle Michel Gérard Miquel Thani Mohamed Soilihi Marie-Pierre Monier Franck Montaugé Alain Néri Georges Patient François Patriat Daniel Percheron Marie-Françoise Perol-Dumont Hervé Poher Christine Prunaud Daniel Raoul Claude Raynal Daniel Reiner Jean-Claude Requier Alain Richard Stéphanie Riocreux Évelyne Rivollier Sylvie Robert Gilbert Roger Yves Rome Jean-Yves Roux Patricia Schillingier Jean-Pierre Sueur Simon Soutour Catherine Tasca Nelly Tocqueville Jean-Louis Tourenne Raymond Vall René Vandierendonck Yannick Vaugrenard Bernard Vera Michel Vergoz Maurice Vincent Dominique Watrin Evelyne Yonnet Richard Yung
---	--	--

Ont voté contre :

Philippe Adnot	Marie-Hélène Des Esgaulx	Benoît Huré
Pascal Allizard	Chantal Deseyne	Jean-François Husson
Gérard Bailly	Catherine Di Folco	Corinne Imbert
François Baroin	Éric Doligé	Alain Joyandet
Philippe Bas	Philippe Dominati	Christiane Kammermann
Christophe Béchu	Marie-Annick Duchêne	Roger Karoutchi
Jérôme Bignon	Alain Dufaut	Fabienne Keller
Jean Bizet	Nicole Duranton	Guy-Dominique Kennel
François Bonhomme	Louis Duvernois	Marc Laménié
Gilbert Bouchet	Jean-Paul Emorine	Élisabeth Lamure
François-Noël Buffet	Dominique Estrosi Sassone	Robert Laufoalau
François Calvet	Hubert Falco	Daniel Laurent
Christian Cambon	Michel Fontaine	Antoine Lefèvre
Agnès Canayer	Michel Forissier	Jacques Legendre
Jean-Pierre Cantegrit	Alain Fouché	Dominique de Legge
Jean-Noël Cardoux	Bernard Fournier	Jean-Pierre Leleux
Jean-Claude Carle	Jean-Paul Fournier	Jean-Baptiste Lemoyne
Caroline Cayeux	Christophe-André Frassa	Jean-Claude Lenoir
Gérard César	Pierre Frogier	Philippe Leroy
Anne Chain-Larché	Joëlle Garriaud-Maylam	Gérard Longuet
Patrick Chaize	Jean-Claude Gaudin	Vivette Lopez
Pierre Charon	Jacques Genest	Michel Magras
Daniel Chasseing	Frédérique Gerbaud	Claude Malhuret
Alain Chatillon	Bruno Gilles	Didier Mandelli
François Commeinhes	Colette Giudicelli	Alain Marc
Gérard Cornu	Alain Gournac	Patrick Masclat
Pierre Cuypers	Jean-Pierre Grand	Jean Louis Masson
Philippe Dallier	Daniel Gremillet	Jean-François Mayet
René Danesi	Jacques Groperrin	Colette Mélot
Mathieu Darnaud	Pascale Gruny	Marie Mercier
Serge Dassault	Charles Guené	Brigitte Micouleau
Marie-France de Rose	Alain Houpert	Alain Milon
Isabelle Debré	Christiane Hummel	Albéric de Montgolfier
Robert del Picchia		Patricia Morhet-Richaud
Francis Delattre		Jean-Marie Morisset
Gérard Dériot		
Catherine Deroche		
Jacky Deromedi		

Philippe Mouiller
Philippe Nachbar
Louis Nègre
Louis-Jean de Nicolaj
Claude Nougain
Jean-Jacques Panunzi
Philippe Paul
Cyril Pellevat
Cédric Perrin
Jackie Pierre
François Pillet
Xavier Pintat
Rémy Pointereau

Ladislav Poniatowski
Hugues Portelli
Sophie Primas
Catherine Procaccia
Jean-Pierre Raffarin
Henri de Raincourt
Michel Raison
Jean-François Rapin
André Reichardt
Bruno Retailleau
Charles Revet
Didier Robert
Bernard Saugey

René-Paul Savary
Michel Savin
Bruno Sido
Abdourahmane Soilihi
André Trillard
Catherine Troendlé
Alex Türk
Michel Vaspard
Alain Vasselle
Hilarion Vendegou
Jean-Pierre Vial
Jean Pierre Vogel

Abstentions :

Gilbert Barbier
Annick Billon
Jean-Marie Bockel
Philippe Bonnacarrère
Olivier Cadic
Michel Canevet
Vincent Capocanellas
Olivier Cigolotti
Vincent Delahaye
Yves Détraigne
Élisabeth Doineau
Daniel Dubois
Jean-Léonce Dupont

Françoise Férat
Jean-Marc Gabouty
Françoise Gatel
Nathalie Goulet
Sylvie Goy-Chavent
Joël Guerriau
Loïc Hervé
Sophie Joissains
Claude Kern
Jean-Jacques Lasserre
Nuihau Laurey
Jean-François Longeot
Jean-Claude Luche
Hervé Marseille

Hervé Maurey
Pierre Médevielle
Michel Mercier
Catherine Morin-Desailly
Christian Namy
Yves Pozzo di Borgo
Gérard Roche
Henri Tandonnet
Lana Tetuanui
Jean-Marie Vanlerenberghe
François Zocchetto

N'ont pas pris part au vote :

Michel Bouvard, Robert Navarro, David Rachline, Stéphane Ravier.

N'ont pas pris part au vote :

M. Gérard Larcher - Président du Sénat et Mme Jacqueline Gourault - qui présidait la séance.

Les nombres annoncés en séance ont été reconnus, après vérification, conformes à la liste de scrutin ci-dessus.