

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 3 avril 2018

(72<sup>e</sup> jour de séance de la session)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE M. VINCENT DELAHAYE

### Secrétaires :

Mme Annie Guillemot, M. Dominique de Legge.

#### 1. Procès-verbal (p. 3358)

#### 2. Situation des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. – Débat organisé à la demande du groupe Les Républicains et de la commission des affaires sociales (p. 3358)

M. Alain Milon, pour le groupe Les Républicains

M. Bernard Bonne, au nom de la commission des affaires sociales

Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé

#### Débat interactif (p. 3362)

M. Daniel Chasseing; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

M. Olivier Léonhardt; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

M. Abdallah Hassani; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Mme Laurence Cohen; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé; Mme Laurence Cohen.

M. Jean-Pierre Moga; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Mme Nadine Grelet-Certenais; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

M. René-Paul Savary; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé; M. René-Paul Savary.

Mme Josiane Costes; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé; Mme Josiane Costes.

Mme Brigitte Lherbier; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Mme Patricia Schillinger; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

M. Dominique Watrin; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

M. Olivier Henno; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Mme Sophie Taillé-Polian; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

M. Philippe Mouiller; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Mme Jocelyne Guidez; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Mme Michelle Meunier; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

M. Édouard Courtial; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Mme Monique Lubin; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Mme Christine Bonfanti-Dossat; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Mme Anne-Marie Bertrand; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

Mme Laure Darcos; Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.

#### 3. Constitutionnalisation de l'IVG. – Débat organisé à la demande du groupe communiste républicain citoyen et écologiste (p. 3376)

Mme Éliane Assassi, pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste

Mme Françoise Laborde

Mme Nicole Duranton

M. Thani Mohamed Soilihi

Mme Laurence Cohen

Mme Françoise Gatel

Mme Michelle Meunier

Mme Colette Mélot

Mme Patricia Morhet-Richaud

M. Bernard Jomier

M. Christophe Priou

Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé

*Suspension et reprise de la séance (p. 3387)*

#### 4. Politique de fret ferroviaire. – Débat organisé à la demande du groupe Les Républicains (p. 3387)

M. Gérard Cornu, pour le groupe Les Républicains

Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

## Débat interactif (p. 3391)

- M. Éric Gold ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- Mme Élisabeth Lamure ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire ; Mme Élisabeth Lamure.
- M. Frédéric Marchand ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- Mme Cécile Cukierman ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- M. Bernard Delcros ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- M. Joël Bigot ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- M. Alain Fouché ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- M. Éric Gold ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- Mme Agnès Canayer ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- M. Frédéric Marchand ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.

- M. Guillaume Gontard ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- M. Jean-Paul Prince ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- Mme Nelly Tocqueville ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- M. Michel Raison ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- M. Bernard Delcros ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- M. Olivier Jacquin ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire ; M. Olivier Jacquin.
- M. Didier Mandelli ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- M. Michel Dagbert ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.
- M. Jean-Pierre Vial ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire ; M. Jean-Pierre Vial.
- M. Daniel Gremillet ; Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire ; M. Daniel Gremillet.

5. **Ordre du jour** (p. 3404)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENCE DE M. VINCENT DELAHAYE

vice-président

Secrétaires :

Mme Annie Guillemot,  
M. Dominique de Legge.

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à quatorze heures trente.)

1

## PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu intégral de la séance du jeudi 29 mars a été publié sur le site internet du Sénat.

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

Le procès-verbal est adopté.

2

## SITUATION DES ÉTABLISSEMENTS D'HÉBERGEMENT POUR PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES

### Débat organisé à la demande du groupe Les Républicains et de la commission des affaires sociales

M. le président. L'ordre du jour appelle le débat sur la situation des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, organisé à la demande du groupe Les Républicains et de la commission des affaires sociales.

Nous allons procéder au débat sous la forme d'une série de questions-réponses dont les modalités ont été fixées par la conférence des présidents.

Je vous rappelle que le groupe et la commission qui ont demandé le débat disposeront d'un temps de parole de dix minutes, y compris la réplique, puis le Gouvernement répondra pour une durée équivalente.

Dans le débat, la parole est à M. Alain Milon, pour le groupe auteur de la demande.

M. Alain Milon, pour le groupe Les Républicains. Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la société française vieillit.

La France compte déjà davantage de personnes de plus de soixante ans que de personnes de moins de vingt ans. Cette tendance va s'accroître du fait de l'augmentation de l'espérance de vie : le nombre des plus de quatre-vingt-cinq ans va quasiment quadrupler d'ici à 2050.

Heureusement, la grande majorité de la population vieillit et vieillira dans de bonnes conditions. Mais ce ne sera pas le cas de tous.

Selon une étude de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, publiée en 2016, après soixante-quinze ans, une personne sur douze vit en institution. L'entrée dans un établissement pour personnes âgées est souvent liée à des problèmes médicaux, en particulier à ceux qui entraînent une perte d'autonomie.

En institution, 86 % des personnes âgées de soixante-quinze ans ou plus sont dépendantes, contre 13 % des personnes du même âge vivant à domicile. Ces personnes déclarent plus souvent des limitations fonctionnelles : 45 % développent une limitation sensorielle, même après correction, 68 % des limitations cognitives et 91 % des limitations physiques.

Les enjeux financiers et organisationnels pour notre société face au vieillissement de la population sont donc extrêmement importants et ont été identifiés comme tels depuis de nombreuses années.

Par ailleurs, nous ne pouvons que constater l'inquiétude croissante chez nos compatriotes, qui comprennent de moins en moins bien notre modèle. Mais, paradoxalement, ils ont tendance à le rejeter pour eux-mêmes tout en l'utilisant pour faire face à la dépendance de leurs proches.

Plus généralement, nous voyons bien que le système est à bout de souffle : la solidarité publique est à son maximum ; les difficultés des départements ne leur permettent pas d'aller encore plus loin dans la prise en charge ; la solidarité familiale a, semble-t-il, atteint ses limites.

Alors que la population vieillit, que l'espérance de vie augmente, en particulier grâce aux progrès de la médecine, le *statu quo* est devenu intenable. Il ne s'agit plus de débloquer quelques dizaines de millions d'euros au coup par coup, mais c'est bien notre modèle de protection sociale qui doit être repensé pour l'adapter à notre société.

Or, depuis plusieurs années, par touches successives, le pacte fondateur de 1945, créateur de la solidarité nationale au sein de la protection sociale, a été détricoté.

En annonçant une énième baisse des tarifs hospitaliers en 2018, les établissements de santé publics et privés sont asphyxiés un peu plus, sans que des réformes structurelles se mettent concrètement en place.

Le Gouvernement rend la tarification à l'activité, la fameuse T2A, responsable de tous les maux hospitaliers alors qu'il s'agit du dévoiement d'un outil médico-économique pertinent en un outil inadapté de régulation de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, l'ONDAM, qui déconnecte les tarifs et les coûts.

Après avoir minimisé le malaise des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, les EHPAD, cette baisse tarifaire va aggraver celui des hôpitaux et des cliniques

sans aucune perspective d'avenir, en reportant la responsabilité des arbitrages politiques sur les acteurs régionaux. Avec cette nouvelle baisse des tarifs hospitaliers en 2018, le tissu sanitaire sur le territoire national est un peu plus fragilisé, particulièrement dans les zones périphériques et rurales.

Cette lente agonie de notre système d'hospitalisation ne résout pas pour autant les problèmes systémiques de notre protection sociale qui perdurent.

Ces mesures technocratiques, à la marge, ne résolvent en rien les difficultés que nous constatons et que nous partageons.

Il nous faut, avec les Français, nous interroger collectivement sur le modèle de protection sociale que nous souhaitons et sur les moyens financiers que nous sommes capables d'y consacrer, puis faire des choix.

Notre système de santé se dégrade, l'investissement des équipements médicaux et immobiliers se réduit, le parc hospitalier se paupérise et nous ne pouvons nous y résoudre.

Il est temps d'ouvrir un débat national sur le mode de gouvernance, sur le périmètre de notre système de protection sociale et, surtout, sur son financement.

J'en reviens plus particulièrement au sujet dont nous débattons aujourd'hui.

Comme j'avais eu l'occasion de le dire à cette tribune lors de l'examen de la dernière loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, qui n'avait d'ailleurs pas suscité de vives controverses, toutes les mesures mises bout à bout ne pouvaient pas à elles seules constituer la réponse aux besoins actuels, et encore moins à ceux qui s'annonçaient, ne serait-ce que dans les dix prochaines années.

Trois ans à peine se sont écoulés depuis la promulgation de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement et nous voilà amenés à débattre de nouveau de la prise en charge des personnes âgées dépendantes.

L'importante mobilisation des personnels des EHPAD a convaincu la commission des affaires sociales de se pencher sur la situation au sein de ces établissements pour formuler dans un temps restreint des propositions.

Nous avons mis en place une « mission courte » afin de procéder à un état des lieux de la question, et de formuler des propositions immédiates et les plus opérationnelles possible pour répondre aux difficultés que rencontrent les EHPAD.

Je tiens à remercier le président Bruno Retailleau de s'être associé à l'inscription de ce débat à l'ordre du jour de notre assemblée.

Je tiens à rendre hommage à notre rapporteur Bernard Bonne qui, avec son expérience concrète d' élu départemental, propose d'apporter des réponses pragmatiques aux différentes questions soulevées.

La mobilisation des personnels et directeurs d'EHPAD a d'autant plus marqué les esprits qu'elle a été accompagnée de reportages témoignant de la réalité au sein des EHPAD, et notamment des conditions de travail difficiles des personnels accompagnants. Je tiens, à cet instant, à saluer le dévouement des médecins, infirmiers et aides-soignants, ainsi que du personnel technique.

La réforme de la tarification des établissements, sur laquelle la commission des affaires sociales avait déjà alerté, a été pointée du doigt, mais elle n'est pas seule en cause, loin de

là. Le diagnostic est connu : les personnes accueillies dans ces établissements sont globalement plus âgées qu'avant et leur autonomie plus limitée, tandis que les moyens consacrés à l'autonomie ont certes progressé, mais sans que cela se traduise toujours de façon concrète en effectifs sur le terrain.

Notre collègue Bernard Bonne présentera dans quelques instants ses propositions, mais je souhaite insister sur deux d'entre elles qui me semblent importantes.

D'une part, il s'agit de repenser la mission du médecin coordonnateur en lui permettant de prescrire. En effet, malgré une présence rendue obligatoire par les textes, le médecin coordonnateur de l'EHPAD est encore maintenu dans une incapacité prescriptrice à l'égard des résidents qui se justifie difficilement.

Sans remettre en cause le lien qui peut exister entre le résident de l'EHPAD et le médecin traitant, force est aujourd'hui de constater que le refus de substituer un unique médecin d'établissement à une multitude de médecins extérieurs présente un inconvénient organisationnel, qui saute aux yeux, et un inconvénient financier. Ces deux inconvénients sont majeurs. Le recours au médecin extérieur, étranger à la stratégie de coordination sanitaire de l'établissement, fait courir le risque de doublons de dépenses de soins assurées, d'un côté, par le forfait global de soins de l'établissement et, de l'autre, par l'enveloppe de soins de ville.

D'autre part, il me semble non seulement pertinent, mais également urgent de mettre fin aux cloisonnements artificiels qui continuent de séparer le sanitaire du médico-social. Je ne prétends pas que les deux secteurs d'intervention puissent être indifféremment pris l'un pour l'autre, bien au contraire. Je dénonce néanmoins l'habillage médico-social d'une grande part des prises en charge en EHPAD, qui relèvent à mon sens, et comme le pense également M. le rapporteur, d'une mission strictement sanitaire et qui, sous prétexte qu'elles s'intégreraient aux politiques du grand âge, sont partiellement reléguées aux conseils départementaux dont ce n'est nullement la tâche. Ce n'est en effet pas parce qu'il est âgé, ou très âgé, qu'un résident d'EHPAD cesse d'être un patient.

Si nous ne pouvons que nous résigner, madame la ministre, à cette terrible mais véridique pensée d'Orson Welles, pour qui la vieillesse est la seule maladie dont on ne peut espérer guérir, nous avons le devoir de nous battre pour que la vieillesse, comme tous les âges de la vie, soit la plus douce et la plus humaine possible à ceux qui l'embrassent. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et du groupe Union Centriste. – MM. Éric Gold, Abdallah Hassani, ainsi que Mme Sophie Taillé-Polian applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Bonne, au nom de la commission auteur de la demande.

**M. Bernard Bonne, au nom de la commission des affaires sociales.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission, mes chers collègues, nous sommes aujourd'hui réunis pour évoquer un sujet auquel l'actualité, après une longue période de faible exposition, a rendu la lumière légitime qui lui revient. Je veux parler des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes – les désormais fameux EHPAD – et, de façon plus large, de la prise en charge médicale et médico-sociale du grand âge.

Notre débat s'insère dans un mouvement général et sans précédent de mobilisation. Mobilisation des acteurs de terrain tout d'abord, qui se sont par deux fois réunis les 30 janvier et 15 mars derniers pour dénoncer leurs conditions de travail et l'incapacité dans laquelle ils se trouvent aujourd'hui de correctement remplir leur mission auprès des publics dont ils assurent l'accompagnement. Mobilisation parlementaire ensuite, puisque le Sénat et l'Assemblée nationale, très rapidement sensibilisés au sujet, s'en sont simultanément emparés.

Deux rapports parlementaires ont été rendus, celui de la commission des affaires sociales du Sénat, le 7 mars dernier, puis celui de nos collègues députés Monique Iborra et Caroline Fait, le 14 mars dernier.

Si leurs préconisations diffèrent, parfois fortement, leurs diagnostics et leurs constats se rejoignent pour dénoncer les effets collatéraux insuffisamment anticipés de la réforme tarifaire et la réponse urgente qu'appelle le secteur de la prise en charge du grand âge, qui pâtit depuis trop d'années de ce qu'il nous faut maintenant nommer sans fard la difficulté, voire l'incapacité de nos pouvoirs publics, toutes tendances confondues, à définir une stratégie viable du financement de la dépendance.

Avant de vous livrer, madame la ministre, les quelques réponses que la commission des affaires sociales du Sénat entend donner à cet incontournable problème, permettez-moi de vous faire part du sentiment que m'inspire la mobilisation sans précédent et simultanée des deux chambres du Parlement sur le sujet. Elle est pour moi le symptôme tenace de l'écart dans lequel les représentants de la Nation, et à travers eux les usagers et les gestionnaires de ces établissements, sont maintenus dès que sont abordés des thèmes dont ils sont pourtant les observateurs et les acteurs privilégiés.

Nos deux rapports témoignent du désir que nous avons de vous offrir notre expérience et notre appui, car nous sommes convaincus qu'ils peuvent utilement se combiner à l'expertise – irremplaçable à n'en point douter – des administrations que vous dirigez.

La politique du grand âge ne peut désormais plus se penser en dehors de grands choix de société que nous avons trop longtemps reportés ; et l'importance de ce débat interdit que les parties intéressées en soient poliment, mais insidieusement, écartées. Aussi, je revendique, au nom de l'ensemble de mes collègues, le rôle et la place que le Sénat, qui a donné dans le passé la preuve de sa hauteur de vues concernant les enjeux liés au vieillissement, entend tenir dans les réflexions à venir.

J'en viens à présent aux rapports parlementaires qui vous ont été présentés. Comme je vous l'ai indiqué, nos collègues députés partagent avec nous un certain nombre de constats. Je ne mentionnerai que les plus saillants d'entre eux : la nécessité d'interrompre la réforme du forfait global à la dépendance telle qu'elle est actuellement pratiquée et l'urgence qu'il y a de diminuer le reste à charge des résidents à travers une redéfinition de l'aide sociale à l'hébergement.

Je regrette néanmoins que nos collègues députés n'aient pas davantage assorti la formulation de leurs reproches de propositions concrètes et réalistes. De toute évidence, l'examen minutieux des réalités de terrain auxquelles ils se sont prêtés durant les cinq mois qu'a duré leur mission les a menés à privilégier les injonctions dispendieuses et dirigistes, comme l'opposabilité d'un ratio encadrants-résidents ou

l'imposition à tout établissement d'un niveau minimal d'habilitation à l'aide sociale. Il aurait été préférable de mettre en avant des préconisations moins emphatiques, mais directement opérationnelles.

Les propositions émises par le Sénat s'efforcent, pour leur part, de tenir compte du périmètre financier constant qu'impose le contexte contraint de nos finances publiques. Par ailleurs, il paraît inconcevable de mener de front la nécessaire réforme systémique que nous appelons de nos vœux et des propositions parallèles dont le coût important les disqualifierait d'emblée.

Ces propositions figurent toutes au rapport, dont vous avez pris connaissance, mais je souhaiterais tout de même vous rappeler celle qui, à mon sens, atténuerait les effets néfastes de la réforme tarifaire : le séquençage nécessaire des deux réformes de la contractualisation et de la tarification des établissements. Attendons le plein déploiement de la première, qui ouvrira aux établissements la possibilité d'user de nouveaux outils gestionnaires contenus dans le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, le CPOM, et qui leur permettra mécaniquement de mieux absorber les redéfinitions de dotations. Nous avons voulu responsabiliser financièrement des gestionnaires d'établissements, avant même qu'ils s'approprient les instruments accompagnant les nouvelles marges de manœuvre qui leur étaient offertes !

Nos désaccords avec l'Assemblée nationale sont toutefois plus profonds lorsque l'on touche à la médicalisation des EHPAD. Nous semblons partager le même souhait d'établissements moins imprégnés du paradigme hospitalier et plus ouverts sur la cité, où les personnes en perte d'autonomie ne seraient pas automatiquement absorbées par un univers sanitaire qui ne leur est adapté qu'en apparence. Pourtant, le rapport de nos collègues députés préconise une extension de l'option tarifaire globale aux soins, qui permet aux EHPAD de financer, *via* leur dotation globale, davantage de prestations médicales et paramédicales, et donc de les pousser vers plus de médicalisation !

Si le paradoxe, ainsi formulé, est inquiétant, je crois que la confusion s'explique par l'insuffisante précision que nous apportons à la définition du « soin » que requiert le grand âge. Il est impératif que nous distinguions dorénavant le soin strictement médical, qui doit entourer la prise en charge de patients – et non de résidents – lourdement dépendants ou atteints de pathologies, du soin d'accompagnement que nécessitent des personnes âgées en perte d'autonomie, mais qui ne relève pas pour autant du besoin clinique.

C'est à l'amalgame de ces deux types d'intervention, du curatif et du préventif, que l'on doit la prépondérance actuelle d'EHPAD surmédicalisés qui, pour reprendre l'heureuse formule de nos collègues députés, ont laissé le lieu de soins prendre indûment le pas sur le lieu de vie. En plein accord avec le président Alain Milon, qui s'est précédemment exprimé, je préconise donc que le soin médical reste assuré par la sphère strictement sanitaire, et qu'il soit remédié au glissement abusif – dont les conséquences financières et humaines sont importantes – d'unités de soins de longue durée – USLD – en EHPAD, au seul motif que l'âge de ces publics les fait relever de la prise en charge de la dépendance.

Il doit être mis fin à la dangereuse vue de l'esprit selon laquelle passé un certain âge le soin requis par le patient doit changer de nature et de praticien. Cet avertissement participe d'ailleurs d'une dénonciation plus large, dont je me fais

l'écho en tant que rapporteur de la commission des affaires sociales pour le secteur médico-social, d'une prise en charge médicale et médico-sociale qui, indifférente à la linéarité du parcours de la personne, l'expose à des ruptures brutales que le seul écoulement du temps peine à justifier.

C'est au bénéfice de cette linéarité que j'inscris la mesure précédemment évoquée par le président Milon d'attribuer au médecin coordonnateur un pouvoir prescripteur. C'est une mesure dont je me fais également le très grand défenseur.

J'exprimerai un dernier regret. Le rapport de nos collègues députés rejoint le nôtre dans la dénonciation d'un modèle de financement qui, en raison de sa dualité entre acteur national et acteurs départementaux, engendre des complexités obérant sa pérennité. Mais il s'en tient à de timides remontrances et se refuse à poser les jalons d'une réforme ambitieuse du financement de la dépendance.

C'est un pas que nous avons osé franchir et je profiterai de cette tribune pour rappeler les grandes lignes de nos préconisations en la matière.

Il faut un tarifificateur unique. Toute réflexion qui contournerait cet impératif simple ne ferait que reproduire les échecs actuels. Quel tarifificateur ? La garantie d'une homogénéité de la couverture financière de la perte d'autonomie sur le territoire national semble imposer naturellement la réponse : c'est à l'État, et à lui seul, que devrait revenir le financement de la dépendance. Il est en effet grand temps de mettre un terme aux compromis institutionnels qui, sous le couvert du respect de la libre administration des collectivités territoriales, ont chargé les départements d'une mission devant normalement relever de la solidarité nationale. La réouverture du débat sur le fameux « cinquième risque », madame la ministre, doit ainsi se faire sur des bases parfaitement univoques : nous ne saurions nous montrer favorables à ce que suppose cette dénomination trompeuse, à savoir l'alourdissement du coût du travail et la création d'une cinquième cotisation sociale.

Il faut désormais agir afin que les établissements s'adaptent aux personnes accueillies et non plus l'inverse : l'idée, très technocratique, d'un financement par forfait, initialement voulue pour faciliter le pilotage budgétaire des structures, ne semble pas rejoindre l'intérêt personnel de la personne prise en charge. Pour que la personne résidente ait véritablement le choix de sa prise en charge et, surtout, pour que l'offre existante puisse opérer sa mue vers les fameuses « plateformes de services » que nous appelons tous de nos vœux, je préconise que le financement de la dépendance repose sur la solvabilisation du résident.

**M. le président.** Il faut conclure, mon cher collègue.

**M. Bernard Bonne.** J'ai bientôt terminé, monsieur le président.

Enfin, pour faire face aux défis financiers qu'une telle réforme nous oppose, il me paraît indispensable de mobiliser les éléments du patrimoine immobilier des résidents, qui ne sont pour l'heure pas pris en compte : outre la suppression des avantages fiscaux liés à la détention par une personne âgée résidente en EHPAD d'un bien immobilier non occupé, le Gouvernement pourrait développer des mécanismes incitatifs à la signature de viagers ou, et surtout, de baux locatifs préférentiels qui leur permettraient ainsi de diminuer leur reste à charge.

Plusieurs de mes collègues ont par ailleurs évoqué la souscription obligatoire d'une assurance dépendance dès l'entrée dans l'âge adulte. À titre personnel, je n'y suis pas opposé.

**M. le président.** Concluez !

**M. Bernard Bonne.** Il me reste quelques lignes à prononcer, monsieur le président.

Madame la ministre, au travers de ce rapport et des propositions qu'il contient, je tiens à vous assurer de nouveau de la totale disponibilité des parlementaires, notamment au Sénat, qui, de toutes les sensibilités, sont prêts à vous accompagner dans la conduite des changements profonds que le vieillissement rend plus que jamais nécessaires et qui nous concernent tous. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur quelques travées du groupe Union Centriste.*)

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Monsieur le président, monsieur le président de la commission des affaires sociales, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de me donner l'occasion d'intervenir sur le sujet des EHPAD, car c'est un sujet qui me tient à cœur.

Vous le savez, et je l'ai déjà dit à plusieurs reprises, l'accompagnement de nos aînés est un sujet de société qu'il importe d'envisager dans sa globalité.

Nous devons, en effet, répondre à la question suivante : quel modèle de prise en charge faut-il mettre en place pour les personnes âgées d'aujourd'hui et de demain ? Comment mieux répondre aux besoins et aux attentes des personnes âgées et de leurs familles ?

Depuis que je suis arrivée au ministère, j'ai visité beaucoup d'EHPAD, presque un par semaine, et je suis frappée à la fois par l'engagement des personnels qui y travaillent et par le professionnalisme de ce secteur, qui a énormément évolué au cours des trente dernières années.

**M. Jean-Pierre Grand.** C'est vrai !

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** Il a fait face à une transformation profonde de ses missions, marquée notamment par la prise en charge de personnes de plus en plus âgées et de plus en plus dépendantes. C'est particulièrement le cas des personnels travaillant au sein des EHPAD.

Nous savons tous que notre modèle d'EHPAD devra évoluer et se réinventer. Il devra le faire grâce à un ancrage encore plus marqué au sein des territoires et en utilisant tous les leviers de l'innovation que permet aujourd'hui l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale.

En ce qui concerne la réforme de la tarification des EHPAD, vous le savez, j'ai nommé en janvier un médiateur. Celui-ci doit me rendre son rapport final demain.

Le point qui focalise les critiques est celui de la convergence des tarifs dépendance autour d'une moyenne départementale variable selon les territoires.

Concernant les soins, en effet, il n'y a pas de difficulté : 85 % des EHPAD gagneront des moyens supplémentaires tous les ans sur sept ans dans le cadre de l'ONDAM. C'est ce qui fait que la réforme doit continuer à s'appliquer.

C'est donc bien en ce qui concerne la partie dépendance que les difficultés sont apparues lors la mise en œuvre effective de la réforme en 2017.

Depuis le début, je l'ai toujours dit, mon objectif est d'améliorer les conditions de prise en charge pour les personnes hébergées.

J'ai donc demandé au médiateur que me soit proposé un mécanisme qui, sans remettre en cause les fondements de la réforme, permette d'en neutraliser les effets négatifs, par exemple en compensant pendant une période déterminée, un an ou deux ans, les pertes de recettes. Cela devra se faire dans le cadre d'un accord entre les agences régionales de santé – les ARS – et les départements concernés. La prochaine circulaire de campagne budgétaire donnera à cet égard la marche à suivre.

J'aurai aussi très prochainement une discussion sur ce sujet avec le président de l'Assemblée des départements de France. Il ne servirait en effet à rien que l'État compense les effets négatifs à court terme de la réforme pour voir se rétracter les financements du côté des départements. Je souhaite que les choses soient très claires sur ce point.

Ce travail de court terme pourra conduire, le cas échéant, à des ajustements de la réforme elle-même et à une modification du décret, sans pour autant en remettre en cause les fondements et la philosophie.

Cependant, vous l'avez souligné, monsieur le président, monsieur le rapporteur, il faudra aller plus loin. C'est pourquoi je proposerai prochainement au Premier ministre les grandes orientations d'une stratégie globale de prise en charge du vieillissement.

Elle sera nourrie, notamment, de mes rencontres avec des acteurs du secteur, qu'il s'agisse des représentants des gériatres, des médecins coordonnateurs, des directeurs d'EHPAD, des services d'aide à domicile, des associations d'aidants ou des représentants des professionnels travaillant en EHPAD.

Pour construire une stratégie, je ne pars pas de rien. Des avancées notables au service des personnes âgées ont déjà été mises en place grâce à mon action à la tête de ce ministère. Je pense, notamment, à la stratégie nationale de santé et au décloisonnement qu'elle permet, au plan d'amélioration de l'accès aux soins et à la réflexion sur les modes de financement du système de santé. Je pense également aux réformes en matière de télémédecine et à l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale qui permet d'expérimenter des innovations organisationnelles qui concerneront le secteur médico-social. Je pense aussi à l'accent mis depuis mon arrivée au ministère sur notre capacité à innover depuis les territoires avec des organisations souples qui permettent de progresser dans la pertinence des pratiques. Je pense, enfin, aux annonces en matière de reste à charge zéro sur l'optique, le dentaire et les prothèses auditives, et à la simplification des plateformes d'appui.

Au-delà de ces éléments, je souhaite que nous réfléchissions ensemble à différents sujets.

Il nous faudra, vous avez évoqué ce point, monsieur le rapporteur, réfléchir au juste soin en EHPAD et à l'organisation interne et territoriale pertinente pour y parvenir.

Il nous faudra également réfléchir au modèle de prise en charge de demain entre domicile et établissement, sans oublier l'articulation avec la ville et l'hôpital.

Il nous faudra aussi réfléchir à la prévention de la perte d'autonomie, à domicile bien sûr, mais également en établissements, et je mets ce mot au pluriel, car nous pouvons imaginer de nouvelles formes d'établissements.

Nous devons également songer à la simplification des financements et des circuits de décisions.

Enfin, il nous faudra réfléchir à la fin de vie, qui pèse sur les professionnels travaillant dans ce secteur.

Dans l'ensemble de mes réflexions, mon fil rouge sera la qualité au service d'une prise en charge préservant la dignité des personnes et répondant à leurs besoins.

Je l'ai déjà dit et je l'affirme : ce n'est pas seulement une question de moyens, c'est aussi une question de formation ; c'est une question de regard ; c'est une attention portée aux organisations et à leur fonctionnement. Comme ce qui s'élabore aujourd'hui en matière de handicap, nous devons travailler à une société inclusive pour les personnes âgées.

Je termine sur la question des personnels en EHPAD.

J'ai déjà eu l'occasion de le dire : le ratio d'un personnel pour une personne âgée en EHPAD n'est pas tenable financièrement, et nous n'avons d'ailleurs pas les moyens de recruter à cette hauteur. Il n'a d'ailleurs jamais fait l'objet d'un engagement de la part de l'État, contrairement à ce qui a été affirmé. En revanche, nous devons améliorer la présence de personnel auprès des personnes les plus fragiles.

En outre, un véritable plan Métiers et compétences sera à construire, en lien avec le ministère du travail, les employeurs du secteur et les organismes de formation des secteurs privé et public. Les professionnels en EHPAD ont besoin d'être davantage valorisés et reconnus dans leurs métiers. Tous les leviers doivent être utilisés à cette fin. Mes services travaillent actuellement dans le cadre d'un groupe de travail qui rendra ses conclusions prochainement.

Je suis désormais prête à répondre à vos questions. *(MM. Abdallah Hassani et Éric Gold, ainsi que plusieurs sénateurs du groupe Union Centriste et du groupe Les Républicains applaudissent.)*

### Débat interactif

**M. le président.** Je rappelle que chaque orateur dispose au maximum de deux minutes, y compris la réplique, avec une réponse du Gouvernement également pour un maximum de deux minutes.

Dans le débat interactif, la parole est à M. Daniel Chasseing.

**M. Daniel Chasseing.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, les difficultés des EHPAD ne datent pas d'aujourd'hui.

En effet, l'entrée en EHPAD se fait dans un état de grande dépendance, avec un GMP d'établissement supérieur à 700, le personnel actuel est insuffisant pour gérer correctement la journée de nos aînés.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont conduit une mission d'information. Je me permets d'émettre quelques avis.

Oui à la valorisation des actions de prévention, « dépendance nutrition », « escarres », qui, malheureusement, ne sont pas suffisamment reconnues aujourd'hui par le budget soins – pathos et pathos moyen pondéré, ou PMP.

Oui à la suspension de la réforme tarifaire de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, dite loi ASV, qui n'a rien apporté aux EHPAD et complexifie le calcul des dotations soins et dépendance. Il faut requalifier le forfait

soins en se basant uniquement sur le GMP de l'établissement qui reflète sincèrement le niveau de dépendance et les moyens à mobiliser.

Oui, le médecin coordonnateur doit pouvoir prescrire en dehors de l'urgence, mais en informant le médecin traitant, celui-ci restant le médecin du pensionnaire. Contrairement à ce qui a pu être dit, cela n'entraîne pas de surmédicalisation.

Le problème des EHPAD n'est pas médical, mais il réside dans le manque de personnel. La proposition n° 1 du rapport de la mission de l'Assemblée nationale prévoit une norme d'encadrement « aide-soignante, infirmière » de 0,6 emploi par pensionnaire dans les quatre ans. Ce serait formidable, car cela reviendrait à doubler le personnel actuel, qui est de 0,3. Lorsqu'il était ministre, en 2006, notre collègue président de la commission des lois avait fait la même proposition. Je suggère une augmentation moins ambitieuse, mais immédiate : passer à 0,4 en 2019, et à 0,5 en 2020–2021. Ces emplois ne sont pas sanitaires, mais nécessaires, car ils relèvent de la surveillance, de la prévention et de l'accompagnement de la dépendance.

Les propositions n° 17 et 19 dudit rapport de l'Assemblée nationale préconisent d'augmenter les places d'hébergement temporaire et de jour. Cela va dans le bon sens.

La proposition n° 16 relative aux établissements entièrement dédiés aux personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer est possible en ville, mais pas en milieu rural.

**M. le président.** Il faut conclure, mon cher collègue.

**M. Daniel Chasseing.** Il faut une section Alzheimer par EHPAD, afin que les pensionnaires soient près de leur famille. La télé-médecine est un « plus ».

Madame la ministre, les EHPAD sont incontournables et indispensables à nos aînés, mais ils doivent bénéficier d'un personnel suffisant pour prendre en charge ces derniers.

**M. le président.** Merci, mon cher collègue !

**M. Daniel Chasseing.** Ne pensez-vous pas que cela passe par une augmentation du nombre d'infirmières et d'aides-soignantes, ces nouveaux personnels étant exclusivement pris en charge par le budget de l'État ?

**M. le président.** Je rappelle à tous les orateurs que leur temps de parole est de deux minutes maximum.

**Mme Laurence Cohen.** Ce n'est même pas la peine de poser des questions...

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Monsieur le sénateur Chasseing, vous m'interpellez sur la proposition n° 1 du rapport Iborra. Je répondrai donc essentiellement à la question suivante : comment rendre opposable la norme d'encadrement de 60 équivalents temps plein pour 100 résidents ou, plutôt, aller vers celle-ci ?

Cette proposition, que nous avons chiffrée, équivaut à 0,3 point de PIB. Nous savons que la France dépense, d'ores et déjà, davantage que la moyenne européenne pour la dépendance. (*M. Daniel Chasseing hoche la tête en signe de dénégation.*) Cette mesure, qui représenterait un surcoût de 7 milliards d'euros par an, nécessiterait l'embauche de 140 000 aides-soignantes, alors même que nous avons du mal à en recruter aujourd'hui.

Nous avons décidé de nous atteler prioritairement à la compréhension des très fortes disparités entre les EHPAD pour ce qui concerne le taux d'encadrement. Celui-ci varie,

par exemple, en fonction du statut juridique. Il peut ainsi être de 55 % ou de 70 %, selon qu'il s'agit d'un établissement public, privé, ou encore public non lucratif.

Il nous faut donc comprendre comment les établissements fonctionnent, et réduire ces disparités lorsqu'elles ne sont pas justifiées par une gestion plus uniforme. Nous avons mandaté l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux, l'ANAP, afin qu'elle appuie les agences régionales de santé, les ARS, pour aider les gestionnaires d'EHPAD à comprendre certaines disparités.

Nous devons également optimiser le taux du personnel soignant par rapport à celui des autres personnels, en nous appuyant sur les meilleures pratiques. Dès lors que notre dépense est dans la moyenne haute européenne, il nous faut comprendre réellement ces différences, qui ne tiennent certainement pas à un taux d'encadrement moyen plus élevé à l'étranger, mais à des éléments organisationnels.

Nous essayons donc, au cas par cas, d'aider les EHPAD qui sont en situation de grande disparité à se rapprocher de la moyenne de leur département. Je le répète, nous avons demandé aux ARS de les soutenir *via* l'ANAP, une agence d'habitude plutôt orientée vers les établissements de santé qui accompagnera, en l'occurrence, les établissements médico-sociaux.

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Léonhardt.

**M. Olivier Léonhardt.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, les choix que nous devons faire collectivement pour préparer au mieux l'importante transition démographique que représente le vieillissement de la population nous obligent tous.

Le récent et inédit mouvement social dans les EHPAD a fort heureusement placé ce sujet au cœur de l'actualité. Il fut d'abord question de dignité pour les résidents et de conditions de travail pour les 320 000 agents, les « hussards blancs, les invisibles de la solidarité », pour reprendre l'expression de mon ami Jérôme Guedj, ancien président de mon département de l'Essonne et spécialiste reconnu de ce sujet. Je veux rendre hommage, pour leur dévouement quotidien, à ces personnels soignants ou non soignants qui interviennent chaque jour auprès de plus de 700 000 personnes âgées.

Vous avez indiqué, madame la ministre, ne pas vouloir satisfaire la revendication « 1 personnel pour 1 résident ». Cependant, ne pourriez-vous pas ouvrir une perspective, un pacte que la société passerait avec nos aînés afin de renforcer la présence et les moyens humains dans nos EHPAD, pour être en phase avec les besoins des nouveaux arrivants qui requièrent, encore davantage que dans le passé, une présence renforcée ?

La mobilisation des professionnels et le soutien qu'elle a recueilli ne relevaient pas d'une revendication corporatiste, mais du réveil d'une société qui s'interroge sur les moyens qu'elle décide de consacrer à ses aînés et donc, *in fine* à chacun d'entre nous.

C'était aussi, d'une certaine manière, un formidable plaidoyer pour que notre société s'adapte au vieillissement, pas uniquement dans les EHPAD mais aussi à domicile, en faisant évoluer l'offre de logement, l'offre de transports, l'aménagement des villes, l'accès aux sports et à la culture, bref, en demandant à la société de s'adapter à ses aînés, et non l'inverse.

Madame la ministre, comment envisagez-vous de corriger les imperfections et d'amplifier le mouvement engagé en 2015 avec le vote de la loi dite ASV, mais insuffisamment porté au niveau interministériel et trop peu mobilisateur pour toute la société ?

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Monsieur le sénateur Léonhardt, pour répondre à votre dernière question, nous souhaitons, comme je l'ai dit dans mon intervention liminaire, ouvrir le dossier de l'accompagnement de nos aînés et du vieillissement de la population. Il s'agira en effet d'un phénomène auquel nos systèmes de financement et le regard de la société ne sont pas préparés.

Notre société n'est pas inclusive pour les personnes âgées dépendantes. Or, je le rappelle, nous serons plus de 5 millions de personnes âgées de plus de 85 ans en 2050. Nous devons dès maintenant préparer cet avenir, en proposant un modèle de prise en charge beaucoup plus proche des besoins des personnes. Aujourd'hui, elles n'ont le choix qu'entre leur domicile et l'EHPAD. Il faut proposer une offre beaucoup plus diverse, de façon à les accompagner progressivement vers la dépendance, et surtout leur permettre de privilégier le plus longtemps possible le maintien à domicile, ou en tout cas dans un lieu de résidence qu'elles auront choisi, ce qui est rarement le cas de l'EHPAD.

S'agissant du taux d'encadrement dans les EHPAD, celui-ci s'accroît : il a augmenté de 11 % en six ans. Chaque année, ce taux est en hausse, mais il est éminemment variable en fonction de l'état de dépendance des personnes. S'il est de 57 % pour la moyenne des établissements d'hébergement pour personnes âgées, il est ainsi de 38 % dans les EHPA, c'est-à-dire les établissements d'hébergement hors EHPAD, de 63 % dans les EHPAD, et de 103 % dans les unités de soins de longue durée, les USLD.

Vous le voyez, le taux d'encadrement est donc d'ores et déjà adapté au niveau de dépendance. Nous allons continuer, dans les années qui viennent, à augmenter le nombre de personnes présentes au chevet de nos personnes âgées, tout en réfléchissant à un modèle de société qui permette une société plus inclusive et le maintien à domicile si nécessaire.

**M. le président.** La parole est à M. Abdallah Hassani.

**M. Abdallah Hassani.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, il y a peu, les personnels des EHPAD s'étaient mis en grève, directeurs compris. Épuisés, ils témoignaient d'une réelle détresse à se trouver en nombre insuffisant pour accompagner le quotidien des résidents avec l'humanité et la dignité nécessaires, ce qui aboutit à des situations que l'on peut qualifier de maltraitance institutionnelle.

Si je félicite le Gouvernement d'avoir pris la mesure de cette question, *via* son plan récemment annoncé, il reste pourtant essentiel de s'attarder sur le vrai problème, à savoir mettre en place un modèle d'organisation pérenne prenant en charge le vieillissement de la population, ce « cinquième risque ».

Est-il d'ailleurs à propos de parler d'un risque ? La vieillesse n'est pas un risque, elle est inéluctable, compte tenu de l'accroissement de l'espérance de vie. En 2050, la population de plus de 65 ans aura doublé et les dépenses pour la prise en charge de la dépendance pourraient aussi doubler en part de PIB. Il est donc primordial de nous préparer et nous adapter à ce défi de société.

Alors que certains cherchent, de manière un peu artificielle, à opposer maintien à domicile et placement en EHPAD, je pense que nous devrions essayer d'aborder les questions de soins et d'autonomie de façon globale.

On sait bien que, dans les EHPAD, certains budgets relèvent du conseil départemental, d'autres de la santé. Mais mettons-nous un instant à la place des personnes victimes d'une perte d'autonomie, ainsi que de leur famille et de leur entourage.

Certes, avec la réforme de la tarification, près de 400 millions d'euros de financements supplémentaires seront alloués aux EHPAD sur la période de 2017–2023.

**M. le président.** Il faut poser votre question, mon cher collègue !

**M. Abdallah Hassani.** Dans les lois de financement de la sécurité sociale pour 2017 et 2018, ce sont d'ores et déjà 285 millions d'euros qui ont été consacrés à l'amélioration du taux d'encadrement, de la qualité des accompagnements et des conditions de travail des personnels.

Aussi, madame la ministre, je souhaiterais savoir où en est la réflexion de l'instauration d'un système gérant de manière globale et complète la dépendance et son financement, car le reste à charge pour les familles risque de provoquer de nombreuses inégalités à l'avenir.

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Monsieur le sénateur Hassani, vous m'interrogez sur le reste à charge des familles. Cette question mérite toute notre attention puisque beaucoup de familles ont aujourd'hui des difficultés à s'en acquitter.

Il est évidemment inenvisageable, dans le cadre de la réforme de la tarification, qu'elles subissent une augmentation de leur reste à charge. La question qui se pose aujourd'hui est plutôt de savoir comment faciliter l'hébergement en EHPAD pour les familles qui rencontrent des problèmes financiers.

C'est la raison pour laquelle nous voulons modifier aussi le schéma actuel des EHPAD, offrir davantage d'hébergements temporaires et de moments de répit pour les familles, faciliter les plateformes de services issus des EHPAD qui se rendraient à domicile. Toutes ces mesures permettraient de réduire considérablement le reste à charge des familles.

Se pose aussi, et depuis de nombreuses années, la question du financement du cinquième risque, certains préconisant des assurances privées, d'autres, au contraire, un financement de l'État.

Je veux rappeler que la réforme de la tarification améliorera de façon importante la prise en charge des soins dans les EHPAD : je l'ai dit, 85 % des établissements seront gagnants.

Nous avons fait un calcul afin d'évaluer le nombre de postes qui seront créés grâce au budget soins alloué par les différentes lois de financement de la sécurité sociale : pour accompagner cette réforme, 20 000 équivalents temps plein – ETP – seront dédiés, pour la partie soins, aux EHPAD.

Vous voyez que l'État fait un effort considérable, en dégageant 430 millions d'euros supplémentaires pour les six prochaines années. Cela ne préjuge en rien la réforme plus générale que nous devons mener pour la prise en charge de la dépendance. Cette réforme que vous évoquiez dans votre question, nous l'ouvrons aujourd'hui à l'occasion de cette consultation.

**M. le président.** La parole est à Mme Laurence Cohen.

**Mme Laurence Cohen.** Directeurs, professionnels exerçant dans les EHPAD, toutes et tous s'accordent à dire que le système est à bout de souffle.

Madame la ministre, nous vous avons auditionnée il y a un mois en commission des affaires sociales sur la situation des EHPAD. Face à mes questions sur ces métiers majoritairement occupés par des femmes, peu valorisés, faiblement rémunérés, vous m'aviez notamment répondu que ces femmes peu qualifiées avaient peu de perspectives, et que si l'on voulait recruter des aides-soignantes, il fallait améliorer l'attractivité du métier et promouvoir la gestion des carrières.

Je suis tout à fait d'accord. Mais, en attendant, je souhaiterais que vous puissiez m'expliquer comment ces salariées, qui sont déjà débordées faute d'effectifs et dont la liste des tâches s'allonge, en particulier à cause de la suppression de nombreux contrats aidés, pourraient mettre en application les formations, très parcellaires, qu'elles reçoivent ?

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Madame la sénatrice Cohen, vous avez parfaitement pointé la difficulté de recruter dans les EHPAD, notamment des personnels aides-soignants.

Le nombre de personnes qui s'engagent dans la formation d'aide-soignante a été divisé par quatre en quelques années. Il y a donc un véritable manque d'attractivité de ces métiers. Nous travaillons, au sein de mon ministère, sur la réévaluation du référentiel du métier d'aide-soignant, qui répond à un engagement ancien, et relançons les concertations sur ce sujet.

Au-delà des enjeux statutaires et des problèmes d'effectifs, la perspective de carrière des aides-soignantes est aujourd'hui très fermée. Nous nous sommes engagés auprès des professionnelles que nous avons consultées voilà quinze jours à faciliter les formations, afin de permettre les reconversions à mi-carrière.

Nous devons également mieux former les personnels chargés de l'encadrement de ces métiers, afin de nous assurer que ces fonctions d'encadrement soient également proposées à ces métiers. Cela permettrait une valorisation des métiers exercés au sein des EHPAD. Nous allons aussi construire un plan Métiers et compétences, en lien avec le ministère du travail, les fédérations du secteur et les organismes de formation.

Nous prenons donc ce sujet à bras-le-corps, pour offrir à ces professionnelles des perspectives qui donnent envie, de nouveau, d'entrer dans ces carrières.

Certains ont également souligné la difficulté qu'il y a, pour des personnes de vingt ans, de s'engager dans une carrière d'aide-soignante et d'être confrontées aussi rapidement à la fin de vie. Nous devons, dans le cadre de la commission sur la qualité de vie au travail dans les EHPAD, réfléchir à la façon d'accompagner ces professionnelles qui doivent faire face quasiment chaque jour, alors qu'elles sont très jeunes, à des situations douloureuses.

**M. le président.** La parole est à Mme Laurence Cohen, pour la réplique.

**Mme Laurence Cohen.** Vos paroles, madame la ministre, entrent en écho avec notre expérience. Avec mes collègues du groupe CRCE et du groupe de la Gauche démocrate et républicaine de l'Assemblée nationale, nous faisons le tour de France des hôpitaux et des EHPAD, et constatons qu'il y a une grande souffrance des personnels.

Le problème, c'est qu'il faut débloquer des moyens financiers et humains. Ce dont nous parlent les professionnelles, en plus des conditions de travail éprouvantes et épouvantables qu'elles subissent, c'est des troubles cognitifs et des cas de maladie d'Alzheimer, certains extrêmement lourds, dont souffrent les résidents ; or elles n'ont pas été formées pour y faire face. *(Mme la ministre opine.)*

Vos réponses ne correspondent pas aux réalités du terrain. Mettre en œuvre une politique de bienveillance envers nos aînés, c'est un choix de société, un choix politique qui doit être fait par le Gouvernement. Il implique de prévoir un nombre suffisant d'aides-soignantes, d'infirmières, mais également de kinésithérapeutes, d'orthophonistes... Il faut repenser ce système à bout de souffle !

Je suis ravie, madame la ministre, que vous mettiez en place des commissions et des référents, mais ces paroles sont loin de la mise en acte. *(Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste. – Mmes Vivette Lopez et Marie Mercier applaudissent également.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Moga. *(Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste.)*

**M. Jean-Pierre Moga.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le 28 décembre 2015, la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement a réformé la tarification des EHPAD. Son objectif a été d'anticiper les conséquences du vieillissement de la population.

Cependant, l'application de certaines dispositions réglementaires a entraîné la diminution des dotations soins et dépendance dans les EHPAD de Lot-et-Garonne, comme dans d'autres départements.

Pour nos territoires situés en zone rurale, l'EHPAD répond à une demande importante des familles, notamment pour l'accueil des personnes souffrant des pathologies d'Alzheimer ou de Parkinson.

Je suis conscient des difficultés de la conjoncture actuelle, mais nous devons offrir des moyens identiques à nos aînés. Aujourd'hui, de nombreux acteurs des structures ont le sentiment que l'obligation de conclure des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens, à la place des anciennes conventions tripartites, a joué en la défaveur de nos territoires.

Les dotations budgétaires intègrent maintenant le pathos moyen pondéré, le PMP. Celui-ci, fixé à l'arrivée de la personne, n'est pas révisé ensuite, alors que l'entrée en établissement est justement liée à l'existence de polyopathologies, et qu'inéluctablement l'état de la personne se dégradera rapidement.

Les EHPAD accueillent toujours plus tardivement les personnes âgées, qui vivront en moyenne deux ans et demi dans l'établissement. Cela crée un préjudice en ce qui concerne la tarification.

Nos EHPAD ont donc besoin de davantage de moyens financiers et humains.

Madame la ministre, j'aimerais connaître les mesures envisagées par le Gouvernement pour remédier à cette situation et donner aux EHPAD la possibilité de mieux assurer leurs missions : garantir la prise en charge de nos aînés dans la dignité et permettre à leur personnel de travailler dans des conditions plus acceptables. *(Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste. – M. Franck Menonville applaudit également.)*

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

**Mme Agnès Buzyn**, *ministre des solidarités et de la santé*. Monsieur le sénateur Moga, permettez-moi de compléter vos propos, puisque la réforme compte plusieurs volets dont certains sont absents des débats.

Cette réforme permet de mettre en place un nouveau cadre budgétaire, qui donne de la souplesse aux établissements dans l'affectation de leurs résultats. Elle permet une tarification à la ressource dans un cadre pluriannuel et en fonction des besoins, plutôt qu'une négociation annuelle purement comptable.

Pour ce qui concerne le forfait soins, je le répète, la progression sensible des tarifs de soins permet à 85 % des EHPAD de gagner des moyens supplémentaires tous les ans, pendant sept ans, dans le cadre de l'ONDAM, soit une somme de 430 millions d'euros supplémentaires sur la période. Cela correspond à la création de 20 000 ETP pour la partie soins. C'est donc un effort considérable.

Ces apports ne sont pas contestés, et ils doivent être préservés.

Vous l'avez dit, la convergence des tarifs dépendance autour d'une moyenne départementale a été contestée. C'est la raison pour laquelle j'ai nommé un médiateur, M. Pierre Ricordeau, qui m'a fait un retour et me fera des propositions pour réguler l'aspect négatif de cette réforme, afin qu'aucun établissement ne soit perdant, comme je l'ai dit à l'Assemblée nationale.

Ces premiers retours montrent que l'impact établissement par établissement était assez mal appréhendé, du fait de l'absence d'étude d'impact lorsque la réforme a été mise en œuvre. (*M. René-Paul Savary s'exclame.*)

Les impacts par établissement sont significativement plus importants que lorsque l'on regarde les effets par grandes masses et par catégories. Mais très peu d'établissements sont réellement perdants – sur sept ans, seulement 20 % d'entre eux. Le médiateur doit me remettre des propositions en vue de neutraliser les effets négatifs de la réforme à leur égard. (*M. René-Paul Savary s'exclame de nouveau.*)

Pour autant, nous avons confié aux ARS un budget de 50 millions d'euros pour accompagner les EHPAD les plus en difficulté ainsi que l'ANAP, qui doit aider ces établissements à organiser leur gestion.

**M. le président.** La parole est à Mme Nadine Grelet-Certenais.

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le constat est sans appel : les EHPAD vivent une véritable crise de modèle, qui tient en grande partie à des raisons financières et au vieillissement massif de la population, je le rappelle. Ce manque de moyens budgétaires et humains est, en effet, à la source de la colère des personnels des EHPAD, et non de la « grogne », comme la qualifient certains journalistes déconnectés de la société.

Les personnels d'accompagnement mis, de fait, sous tension ne sont plus en mesure d'accomplir correctement leur travail. Je rencontre régulièrement dans la Sarthe des personnels exténués qui indiquent ne plus pouvoir accorder le temps nécessaire aux personnes âgées dont ils ont la charge. C'est une question de dignité pour eux, pour les résidents et enfin pour les familles, qui attendent beaucoup des soins dispensés dans ces structures.

Par ailleurs, le profil des personnes accueillies par les EHPAD a bien changé. Les personnes entrantes ont en moyenne plus de 85 ans et ont donc des pathologies plus complexes, des handicaps plus importants qui nécessitent des prises en charge spécifiques.

Cette évolution, qui démontre à la fois la réussite du maintien à domicile, explique cependant la réelle souffrance des aides-soignants, qui se retrouvent sans cesse en décalage entre leur métier et la médicalisation inévitable de leur profession face à la perte grandissante d'autonomie des résidents, vous l'avez dit.

La suppression des 25 000 contrats aidés a achevé de désorganiser ces établissements qui, pour certains, sont en sous-effectifs ; c'est le cas de nombreux EHPAD des Pays de la Loire. La pénibilité du travail et l'usure professionnelle des personnels engendre un cercle vicieux lié à l'absentéisme, qui accroît la pression psychologique du reste de l'équipe.

Les EHPAD doivent demeurer des lieux de vie et de liberté avant d'être des lieux de soins, cela a également été souligné. Les aides-soignants ne peuvent pas être réduits à de simples exécutants aux tâches chronométrées. La relation humaine doit prévaloir.

Ainsi, face à cette « maltraitance institutionnelle », vous avez récemment annoncé, madame la ministre, l'ouverture d'un « chantier sur la qualité de vie au travail » et affirmé « la nécessité d'une réflexion d'ensemble sur la formation ». Nous attendons beaucoup des pistes envisagées pour redonner une attractivité au secteur.

Au-delà de la création de centres de formation adossés aux EHPAD, de partenariats mis en place avec Pôle Emploi et des actions de communication, les axes retenus, que vous citez il y a quelques instants, en termes de référentiel et de perspectives de carrière seront-ils dotés des moyens qui s'imposent ?

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

**Mme Agnès Buzyn**, *ministre des solidarités et de la santé*. Madame la sénatrice Grelet-Certenais, vous avez évoqué différents sujets.

Pour ce qui concerne les emplois aidés, certes il n'y a plus de fléchage de ces emplois sur des secteurs d'activité, mais nous avons demandé aux ARS de faire remonter les demandes des EHPAD dans ce domaine.

Pour obtenir des emplois aidés ou équivalents, il faut désormais proposer un réel plan de formation, car ces emplois ne doivent pas être dépourvus de perspective en la matière. Rien n'empêche certains EHPAD de demander des postes, à la condition qu'ils offrent une véritable ouverture pour les personnes en termes de formation.

Je vais essayer de prendre en compte dans sa globalité cette problématique de la carrière des aides-soignantes, grâce au rapport sur la qualité de vie au travail qui va m'être remis, et au travail qui a été engagé sur la formation des aides-soignantes et la gestion des emplois et des compétences sur le long terme. Avec la ministre du travail, nous allons proposer à ces professionnels de santé des perspectives d'évolution, notamment dans les domaines de la coordination et dans le management au sein des établissements.

Se pose, par ailleurs, la question du nombre de personnels. Je l'ai dit, l'État, qui est garant du financement de la partie soins en EHPAD, prend ses responsabilités, puisqu'il dégage 430 millions d'euros sur la période, ce qui représentera 20 000 ETP supplémentaires dans ces établissements.

Il nous reste à poser, de façon commune et ouverte sur la société, la question du financement de la dépendance, qui est devant nous. C'est un énorme dossier, aujourd'hui à la main des départements, mais qui, *de facto*, doit aller au-delà d'un simple « ping-pong » entre l'État et les départements et les fédérations. Nous devons nous attacher à savoir quel financement nous souhaitons, collectivement, mettre en œuvre pour accompagner nos aînés, et nous-mêmes dans quelques années – nous serons en effet tous concernés.

**M. le président.** La parole est à M. René-Paul Savary.

**M. René-Paul Savary.** Madame la ministre, mon intervention portera sur la dépendance et l'évolution sociétale qu'elle induit.

À l'occasion de l'examen du projet de loi relatif aux retraites, je reviens d'une mission en Suède et au Danemark, où l'augmentation de l'espérance de vie est tout à fait significative, allongement qui s'accompagne d'une bonne santé. Dans ces pays, on ne semble pas préoccupé, comme nous, par les problèmes de dépendance.

Les différences ne sont pas telles entre nos pays que l'on puisse imaginer des solutions différentes. Il n'empêche que, si l'on veut vieillir en bonne santé, il faudrait améliorer les mesures de prévention. Cela signifie que si l'on parvient à dépister plus tôt, par exemple, les troubles neurovégétatifs ou si l'on arrive à trouver des molécules tout à fait innovantes qui permettent aux personnes de vivre dans une dépendance moindre que celle que l'on connaît aujourd'hui, la durée de vie sera forcément plus longue, tout comme celle de la retraite.

Ma question est donc bien précise : comment articuler une réforme systémique des retraites avec une réforme de la dépendance, sachant que l'une et l'autre sont liées en raison des effets que j'ai signalés en préambule ?

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Monsieur le sénateur Savary, je ne vais pas ouvrir tout de suite le débat sur la réforme des retraites, même si – vous avez raison – nous allons tous vivre plus longtemps et, je l'espère, en meilleure santé. Car, vous l'avez également dit, l'une des spécificités françaises est l'allongement de la vie, mais en mauvaise santé, avec non seulement une mortalité précoce avant 65 ans bien supérieure à celle que connaissent nos voisins européens, mais aussi une durée de vie en bonne santé qui est plus faible que la moyenne des pays européens.

L'un des enjeux pour nous, afin de prévenir cette dépendance, est d'améliorer notre politique de prévention. Je me suis complètement engagée dans cette politique, puisque – vous l'avez vu – j'ai présenté avec le Premier ministre la semaine dernière un grand plan de prévention, qui concerne notamment la prévention de la perte d'autonomie. Cela englobe le reste à charge zéro sur les prothèses dentaires, les lunettes et les prothèses auditives, qui participera à l'accessibilité aux prothèses et donc à la réduction de la perte d'autonomie.

Pour moi, l'engagement principal pour l'avenir, c'est de faire en sorte que nous ayons des comportements plus vertueux pour notre santé en termes d'addiction, que nous marchions davantage et que nous fassions plus d'activités physiques, car cela réduit les maladies neurodégénératives, les troubles cognitifs et la dépendance, en favorisant la socialisation.

L'un des grands enjeux pour accompagner le vieillissement et les réformes à venir, c'est clairement d'améliorer notre capacité à rester longtemps en vie en bonne santé. C'est

vraiment la politique que je mène sur le versant de la santé cette fois-ci, mais qui jouera sur la dépendance dans quinze ou vingt ans.

**M. le président.** La parole est à M. René-Paul Savary, pour la réplique, en quarante secondes !

**M. René-Paul Savary.** Madame la ministre, j'ai relu avec attention le plan de prévention qui a été proposé il y a une semaine. Je trouve que, sur le sujet que j'ai abordé, il ne comportait pas suffisamment d'implications, notamment dans le domaine de la recherche, pour lequel des efforts significatifs doivent être faits.

La prévention budgétaire fait également partie du problème de la dépendance, ce qui me paraît tout à fait essentiel. Il faudra se tourner vers des systèmes assurantiels ou, comme l'a proposé le rapporteur de façon très pertinente, faire en sorte que la prise en charge en établissement soit différenciée avec les viagers intermédiaires ou d'autres systèmes que le recours sur succession. On le constate, il faut encore faire un nombre important d'efforts si l'on veut vraiment augmenter notre espérance de vie en bonne santé.

**M. le président.** La parole est à Mme Josiane Costes.

**Mme Josiane Costes.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, grâce aux progrès de la médecine, nous vivons de plus en plus longtemps, mais malheureusement cet allongement de la durée de vie s'accompagne le plus souvent d'une perte d'autonomie.

On peut regretter que la réforme menée sous le précédent quinquennat ne se soit saisie que de la question du maintien à domicile, reportant celle de la prise en charge en établissement, et donc du délicat problème du reste à charge pour les résidents et leurs familles.

En effet, le reste à charge des résidents est bien souvent trop élevé au regard de leurs ressources. Cette question est particulièrement prégnante dans mon département, où le revenu moyen est l'un des plus faibles de France.

À la suite des différentes mobilisations de personnels d'établissements, notre commission des affaires sociales s'est penchée sur une réforme ambitieuse de la dépendance, mais s'est surtout attachée à chercher des solutions immédiatement exploitables face à l'urgence.

S'agissant du reste à charge, elle propose notamment d'autoriser les établissements à pratiquer des prix différenciés en fonction du niveau de ressources des résidents, afin de diminuer le reste à charge des plus modestes.

Pensez-vous, madame la ministre, que cette proposition puisse être mise en place rapidement afin d'accompagner au mieux nos aînés et de mettre fin à une situation qui n'est pas, selon le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, « digne d'un pays aussi riche que le nôtre » ? *(MM. Olivier Léonhardt et Jean-Pierre Corbisez applaudissent.)*

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Madame la sénatrice Josiane Costes, je rappellerai comment fonctionne le coût de l'hébergement : aujourd'hui, un résident en EHPAD paye un tarif hébergement et un tarif dépendance. Il peut bénéficier d'aides assumées par les départements pour payer sa facture : l'aide sociale à l'hébergement – l'ASH – et l'allocation personnalisée d'autonomie – l'APA.

Selon une étude de 2016 de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la CNSA, le coût médian d'une place en EHPAD est de 1 949 euros par mois pour le résident. Ce coût médian prend en compte le coût de l'hébergement et le tarif dépendance correspondant au tarif GIR 5-6 dont on

parlait précédemment. Les aides publiques ne couvrent donc que 40 % des dépenses. Le reste à charge pour les résidents aujourd'hui, en prenant en compte l'ASH, est de 867 euros par mois auxquels s'ajoutent les 720 euros de gîte et de couvert, soit un reste à charge globale de 1 587 euros. Ce montant dépasse les revenus courants d'un résident sur deux qui ont donc un reste à vivre négatif.

Il s'agit par conséquent d'une préoccupation forte à la fois pour les familles et les individus, mais également pour le Gouvernement, puisque nous avons demandé un rapport. Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge a rendu ses conclusions, qui vont servir de base à la réflexion collective.

Concernant la proposition que vous faisiez, madame la sénatrice, nous souhaitons l'expertiser plus à fond, parce que certains nous ont fait remarquer que cela pourrait en réalité conduire à augmenter le reste à charge des résidents. Il convient donc aujourd'hui, avant de prendre une décision, d'être certain de l'impact individuel de telles préconisations.

**M. le président.** La parole est à Mme Josiane Costes, pour la réplique.

**Mme Josiane Costes.** Ce problème du reste à charge est une angoisse pour les personnes âgées et pour les familles dans des départements où les revenus sont très bas.

Je connais personnellement dans mon département des personnes qui restent seules, à domicile, dans des villages éloignés, car la question du reste à charge les freine et retarde la mise en établissement. Ces personnes sont souvent seules et dépendantes et vivent dans des conditions très difficiles.

**M. le président.** La parole est à Mme Brigitte Lherbier.

**Mme Brigitte Lherbier.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous pouvons tous nous réjouir de l'amélioration globale de la qualité de la vie et de la santé de chacun. Le système de la sécurité sociale mis en place en France après la Seconde Guerre mondiale a incontestablement permis aux plus fragiles d'être mieux soignés et de mieux vieillir à une époque où l'espérance de vie était de soixante-trois ans pour les hommes et soixante-neuf ans pour les femmes.

Le vieillissement de la population entraîne des conséquences qu'il nous faut gérer afin de mieux vivre ce phénomène.

Tous, dans notre famille ou dans notre entourage, nous avons été confrontés à la perte d'autonomie d'un proche. Cette perte d'autonomie, liée à des difficultés grandissantes de mobilité ou à une maladie neurodégénérative, nous interroge. Car arrive le moment où la famille n'est plus en capacité d'assurer seule la prise en charge. La question du placement en EHPAD se pose alors. Il s'agit souvent d'une vraie question pour les familles, car le reste à charge pour le résident est très lourd lorsque celui-ci est de condition modeste. Après déduction des différentes contributions publiques – APA, APL, ASH et la réduction d'impôt –, il restera en moyenne au résident plus de 73 % des frais à régler à l'établissement. Il n'est donc pas rare que la famille du résident soit mise à contribution.

L'enjeu du financement de la dépendance et des EHPAD est par conséquent hautement stratégique. Élu(e) d'une ville frontalière de la Belgique, j'ai pu constater comment l'accueil des personnes âgées était organisé avec plus de simplicité, plus d'humanité. Beaucoup de Français envient cet hébergement moins frayeux et surtout moins aseptisé et plus chaleureux.

Madame la ministre, alors que les retraités, d'ordinaire si résignés, ont été poussés à défiler massivement dans la rue en réaction à la baisse de leur pouvoir d'achat par prélèvement au titre de la CSG, pouvez-vous nous assurer, malgré toutes ces raisons, que le Gouvernement ne délaisse pas nos aînés ?

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Madame la sénatrice Lherbier, vous parlez de la CSG : je rappelle que cette augmentation de CSG ne touche pas les 40 % de retraités les plus modestes, fort heureusement. Il convient de le rappeler systématiquement.

Pour revenir à vos propos, vous avez raison, le modèle de l'EHPAD est aujourd'hui non pas à bout de souffle, comme l'ont dit certains, car il répond parfois à certains besoins, mais probablement trop rigide par rapport aux besoins et aux attentes des personnes âgées et même de leurs familles, qui demandent parfois du répit ou des places d'hébergement temporaire, et donc plus de souplesse.

Lors des consultations que j'ai pu mener avec l'ensemble des représentants de ce secteur, tous ont proposé des modèles beaucoup plus évolutifs, plus agiles, plus souples. C'est ce modèle-là qu'il nous reste à inventer, et c'est sur cela que nous commençons à construire une feuille de route pour le Gouvernement, de façon à éviter un choix binaire entre le maintien à domicile, avec les difficultés que nous connaissons pour les familles et les aidants qui sont parfois épuisés, et le placement – parfois terrible pour les familles – en EHPAD, quelquefois distant de leur domicile, ce qui peut engendrer de la culpabilité.

Nous cherchons des modèles alternatifs, progressifs, dans lesquels l'EHPAD pourrait être parfois une plateforme d'appui pour des services multiples. C'est cette souplesse que nous allons, je l'espère, inventer ensemble dans les mois qui viennent avec, je l'espère, un consensus général.

**M. le président.** La parole est à Mme Patricia Schillinger.

**Mme Patricia Schillinger.** Madame la ministre, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a prévu des mesures de soutien pour les EHPAD, pour un montant total de 160 millions d'euros, dont 72 millions d'euros supplémentaires pour recruter du personnel cette année.

La question du taux d'encadrement dans les EHPAD est récurrente. Elle est actuellement d'environ 0,6 équivalent temps plein pour un résident. Cette moyenne recouvre une variété de situations, mais on peut néanmoins en extraire quelques observations générales : le taux d'encadrement est plus élevé en fonction du degré de dépendance, et le taux d'encadrement dans les EHPAD privés commerciaux est plus faible que dans les EHPAD publics.

Nous souhaitons évidemment que le taux d'encadrement actuel continue d'augmenter pour le bénéfice de tous les résidents et le bien-être des professionnels. Cependant, comme la DREES l'a souligné dans sa publication de septembre dernier, plus d'un tiers des EHPAD déclaraient rencontrer des difficultés de recrutement.

Aussi, madame la ministre, dans le cadre des réflexions et travaux en cours sur les EHPAD, quelles pistes envisagez-vous pour inciter, voire contraindre, à un taux d'encadrement adapté pour chaque établissement, et également pour promouvoir les professions d'aides-soignants, infirmiers, personnels éducatif et social et agents des services hospitaliers, qui ont en charge un travail difficile, sont soumis à des horaires contraignants, et ont besoin de formation

continue et de reconnaissance ? Il faudrait aussi accompagner les bénévoles qui font un travail formidable sans avoir de formation.

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Madame la sénatrice Patricia Schillinger, nous n'avons pas aujourd'hui l'intention de contraindre. Pourquoi ? Parce que contraindre voudrait dire que les EHPAD ont aujourd'hui les mêmes organisations, les mêmes modes de gestion, les mêmes types de résidents. Or il est clair, quand on visite ces établissements, que certains sont très bien structurés, travaillent en réseau et ont déjà rationalisé un certain nombre de fonctions de support, tandis que d'autres, au contraire, ont besoin d'être accompagnés dans leurs organisations.

Avant de contraindre, je préférerais que nous disposions d'un diagnostic précis sur les EHPAD. C'est la raison pour laquelle j'ai confié aux ARS la mission d'aller, au cas par cas, examiner ceux qui sont les plus en difficulté. Je l'ai dit, une enveloppe dédiée de 50 millions d'euros doit permettre de les aider. Au-delà, dans l'ONDAM, nous avons déjà affecté 28 millions d'euros à l'accompagnement des EHPAD. Ainsi, 78 millions d'euros seront consacrés à cet accompagnement pour la seule année 2018.

Il faut aussi les accompagner sur le plan technique avec l'ANAP, parce que c'est seulement quand nous aurons amélioré ou harmonisé un certain nombre d'organisations en EHPAD que nous pourrions nous poser la question du taux d'encadrement et de son uniformité, qui est aujourd'hui parfois clairement liée à des différences d'organisation.

Par ailleurs, vous l'avez dit, il convient d'adapter l'encadrement au cas par cas en fonction de l'état de dépendance des résistants, pardon des résidents. Ces résidents, lorsqu'ils sont par exemple atteints de la maladie d'Alzheimer, ont des taux d'encadrement qui sont proches de 1 pour 1 dans les unités spécialisées.

D'ores et déjà, quand les résidents sont en état de très grande dépendance, ce taux d'encadrement est donc pratiquement atteint.

**M. le président.** La parole est à M. Dominique Watrin.

**M. Dominique Watrin.** Les EHPAD publics ne survivent que grâce à l'abnégation et au dévouement de leurs personnels, pourtant sous-payés, et malgré le peu de reconnaissance morale ou matérielle qu'ils reçoivent. Le principe de convergence tarifaire, séduisant en soi, aboutit dans le cadre d'une enveloppe financière fermée à ce paradoxe que des personnels soignants sont retirés de trop nombreux EHPAD publics, déjà en tension, au profit des EHPAD lucratifs, dont la vocation est d'abord de satisfaire le retour sur investissement des actionnaires. Il vous a fallu des mois de dénégation, madame la ministre, avant d'admettre que ce constat était loin d'être marginal.

Il faut maintenant aller plus loin : ayez le courage de stopper cette réforme désastreuse que certains départements, soucieux du bien-être de leurs personnes âgées, gèlent à coup de centaines de milliers d'euros !

Écoutez l'appel au secours des personnels et directeurs d'établissements. Ils vous rappellent les promesses du plan Villepin : 1 personnel pour 1 pensionnaire en EHPAD, administratifs compris, soit 6 soignants pour 10 résidents. (*M. Michel Savin s'exclame.*) C'était il y a dix ans, et ce serait trop coûteux aujourd'hui ?

La question qui est posée en réalité, ce n'est pas l'adaptation des moyens au dogme de la réduction des dépenses publiques, c'est celle du financement pérenne de la perte d'autonomie : aide à domicile, hébergements intermédiaires et, c'est vrai, EHPAD. Ce sont en fait des dizaines de milliards d'euros qu'il faudra trouver si notre société veut faire face dignement au défi du vieillissement. Et cela ne sera possible, selon nous, qu'en revenant aux principes fondateurs de la sécurité sociale : le financement de tous les aléas de la vie par la cotisation sociale, c'est-à-dire là où se créent les richesses dans l'entreprise, n'en déplaise à M. Bonne.

C'est possible dès maintenant en s'attaquant par exemple à la fraude sociale, en revoyant les exonérations massives de cotisations sociales ou en taxant les revenus des actionnaires et des grandes fortunes au même niveau que les salaires. C'est effectivement un choix de société, vous l'avez dit, madame la ministre.

**M. le président.** Votre question mon cher collègue !

**M. Dominique Watrin.** Il faut choisir entre les 5 milliards d'euros de cadeaux supplémentaires aux plus riches prévus dans les budgets pour 2018, par exemple, et la satisfaction des besoins sociaux, que vous pensez combler avec seulement 430 millions d'euros sur sept ans ! (*Mmes Laurence Cohen et Michelle Gréaume applaudissent.*)

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Monsieur le sénateur Watrin, je rappellerai quelques chiffres : aujourd'hui, la France dédie 34 milliards d'euros de budget à la prise en charge des personnes dépendantes. Cela représente un des taux les plus élevés en termes de pourcentage du PIB de l'ensemble des pays de l'Union européenne. Nous devons peut-être, plutôt que de choisir systématiquement d'augmenter le budget, nous demander comment cet argent est utilisé et comment font nos organisations.

Peut-être que le secteur des EHPAD, avec son modèle très spécifique, mérite d'être questionné dans son ensemble. C'était ma réponse à Mme la sénatrice Lherbier : je pense que nous devons inventer un modèle plus évolutif, plus agile, pour répondre à la volonté des personnes âgées de rester entre le domicile et des structures qui les accompagnent. C'est ce que nous allons aujourd'hui inventer.

La question du financement de la dépendance va nous être posée, et c'est la feuille de route que nous allons ouvrir à la discussion dans les semaines à venir.

S'agissant de la réforme que vous remettez en cause, elle était vertueuse puisqu'elle a permis de passer d'une dotation globale qui n'était pas du tout liée à l'état de dépendance et à la gravité des malades ou des résidents hébergés, à un financement prenant en compte la part « soins » et la part « dépendance », plus adapté au niveau de dépendance des personnes.

La réforme, je le répète, était vertueuse. Il se trouve que, en pratique, l'impact individuel par EHPAD n'avait pas été travaillé. C'est une réforme dont j'ai hérité et que j'ai prise en cours, alors qu'elle commençait à être appliquée. Nous avons mis en place un comité de suivi avec l'ensemble des fédérations et nous travaillons avec un médiateur qui nous fera des propositions pour rétablir des équilibres si l'on voit que certains EHPAD sont en trop grande difficulté. Nous mettons de côté des sommes afin d'accompagner les EHPAD.

Nous mettons donc tout en œuvre pour que cette réforme aboutisse de façon apaisée, parce qu'elle répond à un véritable besoin de clarification.

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Henno.

**M. Olivier Henno.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, ce débat était attendu par le personnel des EHPAD, parfois à bout de souffle, parfois épuisé; par les résidents, qui sont quelquefois, pour reprendre votre sympathique lapsus, madame la ministre, des résistants au bonheur; par les familles, qui doivent placer un membre de leur famille, leur père ou leur mère – c'est mon cas, et je peux vous dire que cela engendre un certain stress –; et par l'opinion.

Ce débat soulève deux types de questions.

D'abord, celle de l'adaptation des EHPAD et des moyens. La sémantique parle d'elle-même: on est passé des maisons de retraite aux établissements pour personnes âgées dépendantes.

Ensuite, celle de l'innovation, de la recherche de nouvelles réponses que l'on peut conceptualiser par l'expression « EHPAD hors les murs ».

Ces EHPAD hors les murs peuvent se traduire par le maintien à domicile, par l'accueil familial, mais aussi par des structures adaptées. C'est l'innovation que nous lançons dans le département du Nord, notamment en faisant en sorte de rassembler des personnes isolées dans des appartements de trois ou quatre chambres, avec une gouvernante.

Ces innovations soulèvent la question de la téléassistance, des équipes soignantes, de l'accueil d'urgence pour ne pas encombrer les urgences de l'hôpital, de la vidéoassistance ou du dossier médical partagé.

Mon interrogation est simple: comment l'État compte-t-il stimuler ces innovations et accompagner ces réflexions et évolutions?

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Monsieur le sénateur Henno, c'est une excellente question puisque ces innovations organisationnelles sont les expérimentations qui permettront de tracer la feuille de route de demain.

Des dispositifs innovants se multiplient dans plusieurs départements. Nous avons, lors de notre échange avec les fédérations hospitalières et les fédérations qui gèrent les services à domicile, évoqué toutes ces pistes.

Vous avez raison, aujourd'hui, les financements pour ce type d'expérimentations ne sont pas très clairs. Il nous faut probablement mettre en place un centre de ressources pour accompagner le maintien à domicile. Il est clair que l'EHPAD pourrait être un centre de ressources avec une plateforme d'appui proposant de nombreux services.

Au-delà, la formule du regroupement de personnes permettrait de mieux accompagner celles-ci en les logeant au sein de résidences autonomie, de résidences seniors ou de nombreux modèles qui existent dans d'autres pays.

J'ai demandé à la CNSA de réfléchir à la question. Pour les innovations en matière de perte d'autonomie, c'est la conférence des financeurs qui est capable de financer un certain nombre d'innovations, mais il faut que nous soyons capables d'expérimenter. Nous n'avons pas de sources de financement dédiées à l'expérimentation pour les organisations innovantes. L'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale va permettre un certain nombre d'expérimentations, mais probablement pas celles de structures nouvelles.

Il faudra que nous progressions pour être en capacité d'offrir des solutions adaptées aux besoins des personnes, car aujourd'hui notre système est trop rigide entre l'EHPAD et le domicile.

**M. le président.** La parole est à Mme Sophie Taillé-Polian.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président Milon, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, l'aide sociale départementale à l'hébergement vise à prendre en charge une partie ou la totalité du coût de l'hébergement d'une personne résidant dans un établissement ayant signé une convention d'aide sociale. Elle est versée sous condition de revenus et est récupérable sur succession. Les établissements peuvent être habilités à recevoir l'aide sociale pour l'ensemble de leurs places ou pour une partie seulement de celles-ci.

D'après la dernière enquête de la DREES, 58 % des établissements privés à but lucratif n'ont pas signé de convention d'aide sociale: ils n'hébergent donc pas de bénéficiaires de l'aide sociale départementale, alors que les places manquent pour ces publics, que les temps d'attente sont parfois longs et que, dans certains EHPAD privés, des chambres restent vides pendant un certain temps.

La part des EHPAD privés à but lucratif dans l'offre globale connaît par ailleurs de très fortes disparités selon les territoires. Dans trois régions – Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse –, ces établissements représentent plus de 28 % du total des places. Certains départements, comme les Alpes-Maritimes et les Bouches-du-Rhône, dépassent même la barre des 50 %. Alors que pour les personnes âgées modestes, les places manquent et les temps d'attente sont longs...

À l'instar de certains plans locaux d'urbanisme qui obligent les programmes immobiliers à intégrer une part de logements locatifs sociaux, ou de la Caisse d'allocations familiales, la CAF, qui réserve une part des places en crèche à des enfants ayant des difficultés particulières dans les établissements qu'elle finance, ne serait-il pas souhaitable d'obliger les EHPAD privés à but lucratif à réserver une quote-part de leurs places aux bénéficiaires de l'aide départementale, afin de réduire le temps d'attente d'une place pour ces personnes?

Madame la ministre, quelles propositions portez-vous pour garantir une juste répartition territoriale des places d'accueil accessibles à tous, y compris en envisageant une modulation des tarifs en fonction des revenus, afin que toutes les personnes accueillies puissent y accéder, quand on sait que certains groupes d'EHPAD privés à but lucratif sont cotés en bourse et se révèlent être de très juteux placements pour les investisseurs? (*Mme Nadine Grelet-Certenais applaudit.*)

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Madame la sénatrice Sophie Taillé-Polian, vous avez raison de pointer qu'un département en difficulté financière peut être incité à adopter des tarifs d'hébergement à la baisse pour avoir à payer le moins de frais d'hébergement possible dans les cas où les places habilitées sont occupées par des bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement.

Par effet domino, la pression financière se reporte alors sur les gestionnaires qui se voient contraints de demander une « déshabilitation », ce qui limite l'accès aux places habilitées pour les personnes âgées modestes et conduit à une augmentation mécanique du tarif d'hébergement.

Il est donc nécessaire de garantir une accessibilité financière des EHPAD aux personnes disposant de revenus modestes sur l'ensemble du territoire, tout en permettant aux gestionnaires de disposer de certaines marges financières.

Dans la loi, il n'y a pas d'obligation, vous l'avez dit. Il nous faut donc réinterroger les mécanismes qui activent l'aide sociale à l'hébergement.

Par ailleurs, on estime que plus de la moitié des résidents qui pourraient prétendre à l'aide sociale n'y ont pas recours. En effet, il est fait appel aux ressources ; or ces personnes ne veulent pas du recours sur la succession : elles évitent donc le placement en EHPAD et restent à domicile, isolées.

Il faut donc aborder clairement cette question dans le cadre de la concertation à venir sur la feuille de route que nous allons écrire. La concertation se fera avec les fédérations et avec les associations représentant les personnes retraitées. Ce sujet ne peut pas être simplement réglé par la loi puisqu'il a un impact financier non négligeable sur les départements. Nous devons donc prendre le temps de la concertation.

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Mouiller.

**M. Philippe Mouiller.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, ma question porte sur la nécessité d'apporter de la souplesse au fonctionnement des structures médico-sociales.

Dans un contexte de réforme du financement des établissements d'hébergement, la coopération entre les établissements sociaux et médico-sociaux peut constituer une piste pour réaliser des économies d'échelle, par la mise en commun de services et d'équipements.

Figurant déjà dans la loi du 30 juin 1975, cette dynamique de coopération entre établissements a été relancée par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

A ainsi été institué un nouvel outil de coopération : le groupement de coopération sociale et médico-sociale. Le régime juridique de ces groupements a été clarifié et simplifié par les lois de 2009 et 2015.

Madame la ministre, pourquoi ne pas inciter plus fortement les établissements à s'emparer de cet outil pour mutualiser les fonctions de support ? Une généralisation de ces groupements ne sera possible et, surtout, acceptée par les acteurs concernés que si leurs règles de fonctionnement sont assouplies et simplifiées.

De plus, sur un même territoire, parfois sur une même commune, les établissements médico-sociaux et les personnels qui y travaillent relèvent de régimes juridiques et de statuts différents : secteur privé, fonction publique territoriale ou fonction publique hospitalière. Dans cette hypothèse, comment favoriser les passerelles afin de mettre en place une meilleure mutualisation ?

La coopération peut être également une réponse pour améliorer les partenariats entre structures médico-sociales et permettre ainsi l'accueil de personnes handicapées vieillissantes.

Rappelons qu'en France nous sommes très en retard pour l'accueil des personnes âgées handicapées, qui se retrouvent souvent sans solution ou sont accueillies dans des EHPAD « classiques » qui ne sont pas adaptés à la prise en charge du handicap mental.

Madame la ministre, je vous remercie de me faire part de votre avis sur les différents points de mon intervention.

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Monsieur le sénateur Philippe Mouiller, vous posez une excellente question, celle de la mutualisation des fonctions de support, des coopérations et des regroupements.

Beaucoup de choses restent à faire, même si, aujourd'hui, la loi permet de faire un certain nombre de coopérations. Effectivement, l'enjeu auquel nous faisons face est l'amélioration de l'efficience d'un certain nombre d'établissements ; certains ont une gestion extraordinaire, d'autres peuvent être accompagnés pour progresser et, peut-être, coopérer ou se regrouper afin de favoriser des mutualisations. Cela permettrait de dégager des fonctions de support un personnel plus proche des résidents.

C'est ce que nous souhaitons, et nous voyons bien qu'il s'agit d'un travail de dentelle, parce que, d'un département ou d'un bassin de vie à l'autre, les situations sont extrêmement différentes. Certains territoires sont d'ores et déjà très bien organisés ; d'autres vont devoir être accompagnés. Bien entendu, le Gouvernement réfléchira à tout ce qui, dans la loi, permettra d'introduire un assouplissement ou de favoriser les mutualisations entre les secteurs.

Pour revenir à votre question sur la prise en charge des personnes handicapées ou atteintes de pathologies psychiatriques, qui sont de plus en plus nombreuses, l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pourrait justement proposer des innovations organisationnelles, afin de favoriser les liens entre les différents secteurs et une prise en charge plus adaptée à ce type de résidents.

**M. le président.** La parole est à Mme Jocelyne Guidez.

**Mme Jocelyne Guidez.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, notre société fait face au vieillissement de sa population, ce qui se traduit notamment par l'accueil, dans les EHPAD, de personnes de plus en plus âgées. Comme l'indique le rapport de la mission d'information sur ce sujet, en 2015, 38 % des résidents avaient plus de quatre-vingt-dix ans, contre 26 % en 2007.

En outre, parler de la situation des EHPAD, c'est avant tout s'intéresser à deux questions centrales : comment mieux vieillir ? Comment mieux accompagner les personnes âgées ? À cette occasion, je veux citer cette très belle phrase de Stephen Hawking, à qui je veux rendre hommage, « l'intelligence, c'est la capacité de s'adapter au changement ». Comme nous le constatons tous, notre société se transforme, les moyens de communication évoluent, la technologie égale, et c'est là une bonne chose. Il appartient donc à la puissance publique, mais aussi aux acteurs privés, de s'adapter à ce changement.

Si j'ai souhaité intervenir dans ce débat, c'est justement pour parler d'innovation technologique. En effet, il faut savoir que 90 % des emplois et de l'activité de la « silver économie » sont orientés vers les services à la personne et vers les EHPAD ; voilà la réalité.

Par ailleurs, dans ce domaine, de formidables avancées ont été faites, aussi bien pour accompagner la personne âgée et sécuriser ses déplacements que pour améliorer sa qualité de vie et préserver son lien social, pour, au fond, faciliter son quotidien. Les exemples ne manquent pas : objets connectés pour prendre la tension ou le poids, piluliers informatisés, sols composés de capteurs pour prévenir les chutes, robots, tableaux interactifs, ou encore tablettes pour échanger avec l'extérieur.

Enfin, en dépit de certains discours parfois trop pessimistes, à nous, mes chers collègues, de défendre ces belles réussites, d'encourager ces start-up et de favoriser l'esprit d'entreprendre.

Madame la ministre, comment le Gouvernement entend-il soutenir ces acteurs économiques, mais également faciliter l'installation de ces nouvelles technologies, souvent très coûteuses pour les établissements? (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste. – M. Philippe Mouiller applaudit également.*)

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Madame la sénatrice Guidez, vous avez raison, la *silver* économie est aujourd'hui au cœur du « bien-vieillir », et nous prendrons évidemment en compte cette filière dans le cadre de la feuille de route que nous ouvrons, puisqu'il s'agit d'une filière encore en devenir. Ce marché de la *silver* économie a été évalué, pour la France, à 92 milliards d'euros en 2013, et il devrait atteindre 130 milliards d'euros en 2020.

Au-delà de la structuration de cette filière et de l'appui à lui apporter, il faut se demander comment ces nouvelles technologies s'intègrent dans nos modèles et notamment dans les EHPAD, puisque certains de ces équipements peuvent contribuer à améliorer la prise en charge des personnes âgées. D'ailleurs, je veux rappeler que la télémédecine va d'ores et déjà se déployer en EHPAD, puisque nous avons mis de côté un financement pour équiper les EHPAD en dispositifs de télémédecine, afin d'éviter des hospitalisations inutiles.

Au-delà de la télémédecine, il peut y avoir des freins ou des réserves à utiliser ces nouvelles technologies, car leur degré de maturité et leur adaptation réelle à l'environnement ne sont pas toujours au rendez-vous. Aussi, il faut que l'on ait une véritable stratégie d'évaluation, d'abord, et d'achat, ensuite, de ces nouvelles technologies.

Cela rejoint la question que M. Savary posait il y a quelques instants à propos de la recherche sur la perte d'autonomie. Pour vous répondre à tous les deux, sachez que, dans le programme national de santé publique que j'ai présenté cette semaine, il y aura le pendant de cela : un plan de recherche en santé publique, dans lequel figureront les recherches sur la prévention de la perte d'autonomie. Ces nouvelles technologies pourront donc être évaluées, parce qu'il n'y a pas aujourd'hui de cadre très clair d'évaluation.

Enfin, nous incluons évidemment cette *silver* économie dans la feuille de route. Nous essaierons d'identifier les besoins, de prendre en compte les attentes tant du personnel que des résidents, et d'améliorer notre capacité d'expertise – nous sommes un peu en déficit de capacité d'évaluation de ces nouvelles technologies –, pour les inclure dans notre dispositif.

Enfin, pour favoriser leur déploiement, il faut favoriser des mutualisations et des centrales d'achat dans les EHPAD, comme on en voit dans les hôpitaux. C'est quelque chose que nous allons favoriser.

**M. le président.** La parole est à Mme Michelle Meunier.

**Mme Michelle Meunier.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la maltraitance financière est un phénomène dont il est encore peu courant de parler. Il n'y a pas de chiffre, mais les professionnels du secteur en témoignent, de plus en plus de personnes dont la vulnérabilité s'accroît avec le nombre d'années – nos aînés – sont touchées par ce fléau.

Cette maltraitance financière est difficile à quantifier tant il est de non-dits et de réserves à faire état des faits. Les victimes elles-mêmes n'ont parfois pas pleinement conscience d'être abusées ; de leur côté, les professionnels du secteur peinent à témoigner, faute d'une réelle protection des sources, pourtant inscrite dans la loi.

Il s'agit d'escroqueries, vols, abus de procuration, détournements d'aides sociales et emprises diverses perpétrés par des personnes proches ou tierces, avec pour dessein, comme le précise une première définition, « l'appropriation de ressources financières [d'une personne] à son détriment, sans son consentement ou en abusant de sa confiance ou de son état de faiblesse physique ou psychologique ». Cette première définition est issue d'un rapport rédigé par Alain Koskas, président de la Fédération internationale des associations de personnes âgées, et remis en 2011.

Cet auteur vous a remis en février dernier un nouveau rapport. Si un certain nombre de propositions ont été prises en compte dans la loi d'adaptation de la société au vieillissement, la maltraitance financière dans les EHPAD doit être un chantier à nouveau ouvert. Le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge a décidé de se saisir pleinement du contenu de ce rapport, en l'inscrivant à son programme de travail au titre de l'année 2018.

Qu'en est-il, madame la ministre, des actions de ce gouvernement pour mettre en place des mesures et enrayer ce fléau qui touche nos aînés ?

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Madame la sénatrice Michelle Meunier, la maltraitance financière représente effectivement un aspect encore défaillant de la protection des personnes et du respect de leurs droits, qui nécessitent un renforcement de certaines dispositions pour mieux identifier, prévenir et limiter ce risque d'emprise et d'abus. La maltraitance financière en établissement se caractérise surtout par des pratiques générales, comme la privatisation de leurs biens, la précarité financière et matérielle ou encore des pratiques commerciales et financières abusives.

La question de la maltraitance financière fait aujourd'hui l'objet d'une attention particulière, au travers notamment de l'encadrement renforcé des dispositions en matière de dons et de legs, d'une meilleure comparaison des prix à prestation donnée, de mesures de protection juridique des majeurs, et d'actions spécifiques de formation. Le portail national d'information pour l'autonomie des personnes âgées est également à disposition des proches.

Ce sujet doit effectivement être une priorité, vous l'avez dit, madame la sénatrice, et vous pouvez compter sur ma vigilance pour prévoir, dans la prochaine feuille de route, des mesures spécifiques dédiées à la maltraitance financière.

**M. le président.** La parole est à M. Édouard Courtial.

**M. Édouard Courtial.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la situation dans les EHPAD est un enjeu majeur de politique publique parce que, d'une part, il s'agit de respecter la dignité de nos aînés et, d'autre part, il nous appartient d'anticiper un phénomène bien connu, celui du vieillissement de la population française. De nombreuses collectivités n'ont pas attendu pour agir et ont mis en place des politiques volontaristes dans ce domaine. C'est le cas du conseil départemental de l'Oise, dont j'ai eu l'honneur d'assumer la présidence.

Beaucoup de collègues vous alertent sur le manque de moyens humains ou matériels, mais, pour ma part, je tiens à appeler votre attention sur le point GIR départemental unique, issu de la réforme relative à la nouvelle tarification des EHPAD, qui nous a été imposée en 2015 par la précédente majorité et qui est entrée en vigueur l'année dernière. Il en résulte une convergence de la tarification à l'échelle départementale, mais ne prenant absolument pas en compte certaines spécificités locales, dont notamment le déséquilibre entre le nombre d'EHPAD publics et le nombre d'EHPAD privés – les EHPAD publics et associatifs sont les premiers concernés.

Ce point d'indice étant particulièrement bas dans l'Oise, le rattrapage devra être supporté par des finances départementales déjà fragilisées par la baisse des dotations, malgré un effort sans précédent de redressement, et il conduira *in fine* à une diminution de la prise en charge ainsi qu'à une rupture de l'égalité dans la relation entre département et patient.

Madame la ministre, vous avez déclaré à l'Assemblée nationale en janvier dernier : « pour ce qui est du modèle de financement, la réforme initiée en 2017, longuement travaillée avec l'ensemble des acteurs, sera poursuivie ». Pourtant, revenir à la tarification antérieure est une absolue nécessité, tant à court terme que dans la durée, car elle donne plus de souplesse aux collectivités locales, les plus à même de répondre aux besoins du terrain.

Madame la ministre, selon l'adage, on mesure le degré de sophistication d'une société à sa manière de traiter ses aînés ; faisons collectivement en sorte de nous montrer à la hauteur. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Monsieur le sénateur Édouard Courtial, je crois avoir déjà répondu, lors de mon discours liminaire, à cette interpellation sur la convergence tarifaire.

La réforme de la tarification, je l'ai dit, avait été bien évaluée du point de vue macro-analytique, mais elle n'avait pas fait suffisamment l'objet d'études d'impact au cas par cas ; j'en hérite. J'ai mis en place un comité de suivi et un médiateur, qui a fait émerger, sur le terrain, un certain nombre de problématiques, et qui doit me rendre un rapport contenant des propositions visant à neutraliser les effets négatifs de cette réforme.

Cela dit, par rapport à la dotation globale, cette réforme avait une philosophie vertueuse, je l'ai dit il y a quelques instants, consistant à être plus adaptée au degré de dépendance des résidents, à l'inverse d'une dotation globale qui était, pour certains établissements, purement historique. Néanmoins, elle a fait émerger des difficultés que je ne nie pas et sur lesquelles nous allons travailler.

En outre, pour ce qui concerne la partie « soins », l'État a pris ses responsabilités. Il convient maintenant de mieux réguler la partie « dépendance ». Dans son rapport, M. Bonne évoque l'idée qu'il n'y ait qu'un financeur, cela pourrait être une voie d'avenir, nous allons y travailler.

Je ne veux pas revenir complètement sur cette réforme parce qu'elle suit son cours ; il faut que j'en neutralise les effets négatifs ou néfastes, et nous réfléchissons collectivement à la phase suivante, au prochain modèle, qui sera peut-être très différent de celui-ci.

En tout cas, vous pouvez compter sur ma vigilance et sur le fait que les propositions du médiateur seront mises en œuvre.

**M. le président.** La parole est à Mme Monique Lubin.

**Mme Monique Lubin.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, tout le monde l'a dit et redit dans cet hémicycle, le nombre de personnes âgées et très âgées dépendantes va considérablement croître d'ici à 2050. Nous devons donc les accueillir dans de bonnes conditions de soins et de bienveillance, mais également dans des conditions financières satisfaisantes.

Tout le monde réfléchit, et vous l'avez également indiqué, madame la ministre, à de nouvelles formes d'accueil. Nous nous y employons déjà dans les départements ; nous expérimentons notamment les résidences autonomie, qui sont des solutions satisfaisantes, mais qui ne répondront pas aux besoins en matière d'accompagnement de fin de vie, puisqu'il s'agit bien de cela.

On parle aussi beaucoup de maintien à domicile ; nous y travaillons beaucoup dans nos départements, notamment avec les nouvelles technologies, dont ma collègue a parlé précédemment.

Cela dit, le coût du maintien à domicile est également très important pour les départements, en particulier pour les personnes âgées classées en GIR 1 et en GIR 2. Donc, en tout cas pour ce qui relève de la question financière, cela ne règlera pas tous les problèmes, il faudra créer, c'est inévitable, de nouvelles places d'ici à 2050, pour accueillir ces personnes âgées très dépendantes ayant besoin de soins importants. Nous devons continuer de les accueillir dans des EHPAD.

Madame la ministre, alors que les comptes publics s'améliorent, ferez-vous le choix d'une programmation prévisionnelle de création de places dans les quatre ans qui viennent, et incitez-vous ainsi les collectivités à créer des établissements publics, garants de tarifs nettement plus compatibles avec les revenus des Français, lesquels ne progresseront pas, on a pu le constater lors d'une audition sur l'avenir des retraites, au même rythme que l'allongement de la durée de vie ?

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Madame la sénatrice Lubin, vous l'avez dit, le maintien à domicile est parfois aussi une difficulté. C'est la raison pour laquelle il me semble absolument nécessaire d'ouvrir aujourd'hui la réflexion sur toutes les modalités d'accompagnement des personnes âgées, en fonction de leur envie. En effet, nous avons deux modèles assez rigides – le maintien à domicile et l'EHPAD –, et très peu d'hébergements temporaires, de résidences autonomie ou de résidences seniors.

Or la réalité, c'est qu'une personne peut vouloir aller dans une résidence autonomie, une autre vouloir rester à domicile, et il faut impérativement que notre modèle s'adapte aux désirs des personnes âgées, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. J'espère donc bien proposer, dans la feuille de route, des modalités évolutives beaucoup plus agiles, permettant tout un éventail de solutions par rapport à un moment de vie de la personne. En effet, on peut même imaginer qu'une personne, à un moment de sa vie, perde de son autonomie, puis la récupère après un certain temps de rééducation. Il faut donc que les solutions ne soient pas fermées et définitives.

Pour ce qui concerne le nombre nécessaire de places d'hébergement, j'ai demandé au Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, le HCAAM, de faire, dans un rapport, de la prospective sur les besoins de places en EHPAD et de places intermédiaires.

En outre, dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, nous avons d'ores et déjà prévu 4 500 nouvelles places d'hébergement en EHPAD, plus 1 500 places d'héber-

gement temporaire qui sont déjà financées pour cette année. Enfin, nous discuterons, dans quelques mois, des besoins pour 2019 ; ce rapport du HCAAM permettra de nous éclairer collectivement sur les besoins en la matière, en attendant d'avoir des modèles beaucoup plus souples à proposer à nos personnes âgées.

**M. le président.** La parole est à Mme Christine Bonfanti-Dossat. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**Mme Christine Bonfanti-Dossat.** Monsieur le président, madame la ministre, monsieur le président de la commission, monsieur le rapporteur, mes chers collègues, la semaine dernière, en Lot-et-Garonne, trois ex-employées de la maison de retraite de Fumel ont été condamnées à quatre mois de prison avec sursis pour violences volontaires sur personnes vulnérables.

Cette affaire n'est pas isolée. Elle s'ajoute à une liste malheureusement longue de faits de maltraitance. La maltraitance peut être le fruit d'actes délibérés ou résulter, le plus souvent, d'une forte pression sur le personnel, qui ne peut exercer son métier consciencieusement. L'absence de moyens humains et financiers est mal vécue à tous les échelons : par le personnel en sous-effectif, obligé de travailler à un rythme de plus en plus difficile à tenir, par les patients à qui l'on prodigue des soins en mode dégradé, et par la famille de ces derniers, en situation de détresse morale.

Une fois rappelé ce lourd diagnostic, il convient de reconnaître que la colère est profonde et va bien au-delà d'un seul mouvement de grève. Dans le département dont je suis élue, cette situation est particulièrement critique.

Certes, des réponses ont été apportées – mise en place d'un numéro d'écoute et de signalement, création dans les conseils départementaux de cellules de contrôle de la qualité des services dans les EHPAD –, autant de démarches pertinentes qui attestent une bonne prise de conscience du problème et une volonté sincère d'agir, tant il semble nécessaire de trouver un système pérenne de financement de la dépendance des personnes âgées et primordial de répondre à la situation budgétaire implausible dans laquelle se trouvent certains EHPAD.

Néanmoins, il ne faut pas l'oublier, c'est bien le travail quotidien du personnel aidant qui définit la qualité de l'accueil d'une personne âgée. Madame la ministre, je m'interroge sur deux points : qu'allez-vous faire pour améliorer leur formation, garante d'un accompagnement de qualité, et qu'allez-vous faire pour revaloriser cette profession afin de mieux la rémunérer et de susciter davantage de vocations – vous parliez vous-même voilà quelques instants de difficultés de recrutement ? (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Madame la sénatrice Bonfanti-Dossat, je veux signaler un petit glissement sémantique entre maltraitance institutionnelle et maltraitance individuelle. Quand on est condamné à quatre mois de prison, on parle de maltraitance individuelle et intentionnelle ; je ne crois pas que ce soit, fort heureusement, la situation dans la majorité des EHPAD. Mettons donc de côté ces trois personnes dont vous parliez et qui ont dû faire des actes très répréhensibles.

En ce qui concerne la difficulté à travailler en EHPAD et la question de la maltraitance et de la bientraitance, la secrétaire d'État Sophie Cluzel et moi-même avons mis en place la Commission de promotion de la bientraitance et de lutte

contre la maltraitance des personnes vulnérables, présidée par le conseiller d'État Denis Piveteau, qui connaît extrêmement bien ces questions et qui va nous faire des propositions.

Cette commission sur la bientraitance réunit des personnalités qualifiées, des représentants syndicaux et des représentants des fédérations. Il faudra effectivement aider à former le personnel des EHPAD pour favoriser les bonnes pratiques, c'est donc un enjeu de formation et de prise de conscience.

Pour ce qui concerne votre question sur la valorisation des carrières, je l'ai déjà dit à plusieurs reprises, cela passe par la réécriture du référentiel des aides-soignantes, par un meilleur plan de gestion des carrières et des compétences – je vais y travailler avec la ministre du travail – et par l'ouverture de perspectives à ces professionnels qui s'engagent.

Enfin, il faut travailler, je l'ai dit également et on n'en a pas beaucoup parlé, à un meilleur accompagnement de la fin de vie en EHPAD, parce que, quand on discute avec ces professionnels, notamment avec les plus jeunes, on réalise que c'est aussi l'une des difficultés, au-delà de la charge de travail, qui rendent le métier extrêmement difficile à exercer.

**Mme Françoise Gatel.** Bien sûr !

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** La douleur, le fait de ne pas être aidé pour accompagner dignement et correctement des personnes en fin de vie posent la question des soins palliatifs...

**Mme Françoise Gatel.** Oui !

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** ... et de notre capacité à les mettre en œuvre en EHPAD. Tout cela doit être amélioré dans la stratégie que nous allons proposer.

**M. le président.** La parole est à Mme Anne-Marie Bertrand.

**Mme Anne-Marie Bertrand.** Madame la ministre, nous estimons que, en 2050, une personne sur trois aura plus de soixante ans. L'allongement de la durée de vie et l'augmentation des maladies chroniques et des pathologies psychiatriques nous obligent à prendre la mesure de la situation.

La Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés indiquait, à la fin de l'année 2017, que l'aide aux personnes âgées était le seul secteur, en France, qui voyait ses taux d'arrêt maladie et d'accidents du travail augmenter ; c'est à mon sens révélateur d'un réel malaise.

Les bas salaires du personnel entraînent une crise des vocations, et je crois pouvoir dire, sans trop prendre de risque, que personne ici n'a envie d'être accompagné à la fin de sa vie par un personnel épuisé et découragé.

Le personnel souffre de cette situation – je tiens d'ailleurs à leur manifester toute mon admiration – et, par voie de conséquence, les résidents et leurs familles aussi.

Les inégalités entre nos territoires sont criantes ; dans les Alpes-Maritimes, le point GIR est de 5,68, alors que, par exemple, dans la Creuse, il s'élève à 8,22.

Vous me direz sans doute que les conseils départementaux doivent faire un effort. C'est le cas dans les Bouches-du-Rhône, qui va l'augmenter à 6,06, pour un coût de 1,7 million d'euros, mais tous ne pourront pas le faire. Se défausser ainsi sur les départements ne fait pas honneur au Gouvernement et créera des inégalités insupportables face au vieillissement.

Madame la ministre, ma question est simple : quelles seront vos mesures pour assurer une plus grande équité de traitement dans l'accompagnement de nos aînés ? (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains. – Mme Jocelyne Guidez applaudit également.*)

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Madame la sénatrice Bertrand, vous pointez du doigt peut-être une difficulté, ou quelque chose qu'il nous faudra discuter tous ensemble, à savoir que la politique du vieillissement est décentralisée. Le rapport de la Cour des comptes montre un rapport allant de 1 à 2,5 dans l'investissement des départements dans la dépendance et le vieillissement; c'est probablement l'un des sujets que j'aurai à discuter avec Dominique Bussereau lorsque je le rencontrerai prochainement, car nous avons un travail collectif à mener pour ouvrir cette feuille de route.

Avec une politique très décentralisée, il faut que nous soyons tous en phase sur ce que nous sommes capables de financer. Je ne jette pas du tout la pierre aux départements, car certains d'entre eux sont en très grande difficulté du fait de leur démographie, il ne s'agit donc évidemment pas d'une critique dans ma bouche. Simple, il est nécessaire d'harmoniser et de réfléchir ensemble sur les moyens de faire mieux collectivement pour mieux accompagner les personnes âgées.

Ensuite, vous avez parlé du personnel. J'ai déjà beaucoup dit sur le personnel en EHPAD. Il convient de revaloriser sa carrière, de lui donner plus de perspectives. Ce sont des emplois locaux, non délocalisables, pouvant avoir un intérêt dans beaucoup de territoires. Nous devons donc porter collectivement un autre regard sur ces emplois, car il s'agit aussi du regard de la société, pas seulement de l'État ou des départements.

Enfin – c'est quelque chose qui m'a été demandé par les fédérations –, nous devons peut-être faire des campagnes de valorisation des métiers du soin, du *care*; ce sont en réalité des métiers d'avenir parce qu'ils vont nous concerner et qu'ils permettront la cohésion sociale à l'avenir. Nous devons clairement porter un regard sociétal différent sur ces métiers-là, que j'essaierai de revaloriser pendant mon mandat.

**M. le président.** La parole est à Mme Laure Darcos.

**Mme Laure Darcos.** Il est toujours très difficile de passer après tant d'orateurs, on a l'impression d'être un peu redondant. Je vous prie donc de m'excuser, madame la ministre.

La réforme tarifaire des EHPAD avait un objectif louable : simplifier l'allocation des financements et offrir davantage de transparence sur les tarifs et les coûts des établissements. Elle est cependant à l'origine d'un fort mouvement de contestation, qui a mis en lumière le mal-être du personnel et les conditions de vie parfois médiocres des résidents.

Dans le département dont je suis élue, l'Essonne, une analyse par structure conduit à constater que l'établissement le plus fortement affecté verra son budget « dépendance » chuter de près de 200 000 euros d'ici à 2023, ce qui représente une baisse de plus de 5 équivalents temps plein.

Je dois vous avouer ma surprise, madame la ministre, lorsque vous avez répondu à une question écrite que je vous avais posée avant le conflit social qu'il était loisible aux conseils départementaux d'apporter eux-mêmes un soutien ponctuel aux établissements en difficulté, par le biais de financements complémentaires, et d'ajuster la valeur du point GIR. Je ne saurais assez insister sur l'effort financier important consenti par le conseil départemental de l'Essonne pour accompagner la réforme tarifaire et apurer progressivement les déficits des établissements en convergence négative sur la dépendance : une somme de 1 million d'euros a ainsi été réservée en 2017.

Par ailleurs, il faut souligner que, à l'impact financier de ce soutien départemental, s'ajoute celui de la revalorisation significative des EHPAD privés lucratifs, des établissements qui ne sont pourtant pas confrontés aux mêmes contraintes, en particulier pour ce qui concerne l'habilitation à l'aide sociale ou encore les statuts du personnel.

Si votre annonce de crédits supplémentaires fléchés par les agences régionales de santé vers les établissements en difficulté représente une avancée incontestable, l'hébergement en établissement reste une période délicate de la vie des personnes âgées dépendantes, dont la fragilité nécessite une prise en charge humaine et professionnelle par un personnel dévoué, formé et bien rémunéré.

Comme nombre de mes collègues avant moi, je veux vous demander comment vous comptez corriger cette situation nationale sans que les départements, dont les dotations provenant de l'État sont toujours plus faibles, aient à remplir ce rôle seuls. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains. – Mmes Jocelyne Guidez et Sophie Joissains applaudissent également.*)

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Madame la sénatrice Laure Darcos, pour répondre plus largement à votre question, je veux vous indiquer que, dès cette année, l'État mettra tout de même sur la table, pour le financement des EHPAD les plus en difficulté, 28 millions d'euros, dans le cadre de l'ONDAM médico-social. J'y ai ajouté 50 millions d'euros confiés aux ARS, *via* le fonds d'intervention régional, le FIR, c'est-à-dire le financement régional.

Nous avons donc cette année, pour accompagner les EHPAD les plus en difficulté, 78 millions d'euros, auxquels nous devons encore ajouter 10 millions d'euros consacrés au recrutement d'infirmières de nuit. Cela améliorera probablement, pendant la nuit, le niveau d'anxiété du personnel, qui est souvent amené à envoyer des personnes âgées aux urgences, alors que l'on pourrait probablement les garder s'il y avait un meilleur accompagnement en soins.

Enfin, à cela s'ajoutent 72 millions d'euros dédiés à l'accompagnement de la partie « soins » du financement des EHPAD.

Au total, 160 millions d'euros vont être dégagés cette année pour les EHPAD, dont une grande partie pour les établissements les plus en difficulté.

Bien évidemment, cela ne clôt pas le débat sur la dépendance qui ne fait que s'ouvrir. Peut-être faudrait-il un unique financeur? Nous aurons l'occasion d'en discuter tous ensemble.

Toujours est-il que beaucoup de départements se disent aujourd'hui en très grande difficulté. Je me rapprocherai de M. Bussereau pour trouver comment les accompagner au mieux.

Clairement, la péréquation ne permet pas toujours d'assurer les besoins de financement de la dépendance.

**M. le président.** Je remercie Mme la ministre de la précision de ses réponses et l'ensemble des intervenants.

Nous en avons terminé avec le débat sur la situation des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

## CONSTITUTIONNALISATION DE L'IVG

### Débat organisé à la demande du groupe communiste républicain citoyen et écologiste

**M. le président.** L'ordre du jour appelle le débat sur la constitutionnalisation de l'IVG, organisé à la demande du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

Dans le débat, la parole est à Mme Éliane Assassi, pour le groupe auteur de la demande.

**Mme Éliane Assassi, pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, 2017 a été une année majeure dans la lutte pour les droits des femmes : différentes affaires révélées au grand jour grâce au courage de quelques femmes ont ouvert la voie à des milliers d'autres révélations, partout dans le monde.

En libérant la parole des femmes, un grand pas en avant a été franchi dans la lutte contre la société patriarcale millénaire, intimement imbriquée aux forces conservatrices et néolibérales qui dirigent le monde.

Ce soulèvement, propice à l'évolution des mœurs, doit maintenant trouver une traduction sociopolitique d'envergure en matière de droits des femmes : ceux qui manquent doivent être acquis, ceux qui existent doivent être renforcés.

Une des premières violences faites aux femmes de tout temps est de les empêcher de disposer librement de leur corps et de leur intimer l'ordre de ne pas s'en plaindre.

Le 3 mai dernier, le groupe communiste républicain citoyen et écologiste a déposé une proposition de loi constitutionnelle visant à inscrire le droit à l'interruption volontaire de grossesse dans la Constitution.

Mes chers collègues, il s'agit, avec le présent débat, d'ouvrir la voie à la discussion prochaine de cette proposition de loi et d'évaluer les positions de chacun sur le sujet, de débusquer les réticences de certains et de convaincre, je l'espère, le plus grand nombre d'entre vous.

Considéré comme crime contre l'État jusqu'en 1942, l'avortement était puni de la peine de mort. En 1971, 343 personnalités – parmi lesquelles Simone de Beauvoir, Marguerite Duras, Jeanne Moreau, Yvette Roudy – ont eu le courage de signer le manifeste *Je me suis fait avorter*, plus connu sous le nom « manifeste des 343 salopes », s'exposant alors à des poursuites pénales.

Ce n'est qu'en 1975 que la loi Veil a ouvert une nouvelle page de l'émancipation des femmes et de la reconnaissance de leur droit de disposer de leur corps.

Au-delà des enjeux sanitaires, très présents dans les débats de l'époque, cette loi de libération a été une véritable révolution. Peu de lois ont d'ailleurs cette portée politique, symbolique, historique, tout en ayant des conséquences très concrètes sur le quotidien de millions de femmes.

La loi Veil a considérablement œuvré pour l'émancipation des femmes dans notre société, pour l'égalité, pour le progrès des femmes et donc pour celui de la société tout entière. Ce fut une grande conquête démocratique et laïque. Il s'agit aujourd'hui d'en être à la hauteur.

En 2016, près de 212 000 femmes ont eu recours à l'interruption volontaire de grossesse en France. On estime aujourd'hui qu'une femme sur trois recourra dans sa vie.

Si depuis plus de quarante ans cet acquis a connu plusieurs améliorations dans notre pays – remboursement en 1982, allongement des délais en 2001, fin du délai de réflexion et prise en charge à 100 % par l'assurance maladie des examens associés à l'avortement en 2016, création du délit d'entrave numérique à l'IVG en 2017 –, de nombreuses femmes ont toujours du mal à accéder à l'avortement.

De multiples témoignages et rapports officiels attestent que l'accès à l'avortement souffre d'entraves, qui sont tout sauf virtuelles : délai pour obtenir un premier rendez-vous, fermeture de 130 centres pratiquant les interruptions volontaires de grossesse en dix ans lors de restructurations hospitalières, réseau insuffisamment structuré, pénurie de praticiens en ville et à l'hôpital, manque de moyens dans les centres de santé ou association – planning familial en tête – viennent entraver ce droit. Ma collègue Laurence Cohen y reviendra plus précisément dans quelques instants.

Les entraves, qui se traduisent par la mise en œuvre de politiques austéritaires, s'appuient le plus souvent sur des arguments moraux, religieux, idéologiques et politiques qui ont en commun de bafouer systématiquement les droits des femmes : manifestations anti-IVG en France et ailleurs, tentatives de restrictions légales du droit à l'interruption volontaire de grossesse en Espagne en 2013, en Pologne en 2016, puis de nouveau aujourd'hui ; aux États-Unis, après l'élection de Donald Trump, ce droit est sans cesse remis en cause.

Selon l'Organisation mondiale de la santé, l'OMS, 50 % des dizaines de millions d'avortements pratiqués chaque année dans le monde le sont illégalement, provoquant la mort de dizaines de milliers de femmes, dont un tiers en Afrique, dans des conditions de dignité, de sécurité et d'hygiène effroyables.

Dans ce contexte, la France se doit d'ouvrir la voie à une réaffirmation de ce droit, qui serait ainsi gravé dans le marbre de notre norme suprême.

À la veille des débats sur la révision constitutionnelle, il s'agit aussi de prendre en compte les évolutions de notre société et d'élever à ce rang le droit des femmes à disposer de leur corps.

Pour garantir le droit fondamental à l'avortement, il est nécessaire d'ériger celui-ci au rang de principe constitutionnel, c'est-à-dire au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, comme cela fut fait en 2007 pour l'abolition de la peine de mort. Élever au rang constitutionnel le droit à l'IVG, c'est le placer sous la protection de la République.

Dès lors se posent plusieurs questions sur lesquelles nous espérons que le débat nous permettra d'avancer.

Il s'agit tout d'abord de celle des modalités juridiques. Aujourd'hui, le droit à l'interruption volontaire de grossesse est inscrit dans la loi à l'article L. 2212-1 du code de la santé publique, qui permet à toute femme enceinte, majeure ou mineure, qui ne veut pas poursuivre une grossesse, d'en demander l'interruption à un médecin.

Nous proposons d'en faire un principe fondamental en l'inscrivant expressément à l'article 34 de la Constitution, mais nous sommes prêts à discuter du meilleur emplacement.

Ce principe fondamental pourrait, par exemple, trouver sa place aux côtés d'autres principes dans une charte *ad hoc* des droits des femmes intégrée au bloc de constitutionnalité, à l'instar de ce qui a été fait en 2005 pour la Charte de l'environnement.

Se pose ensuite la question de la formulation précise. Comme le souligne Roland Pfefferkorn, professeur de sociologie à l'université de Strasbourg, cette formulation ne devrait en aucun cas limiter ou conditionner le droit des femmes à interrompre volontairement une grossesse et elle devrait prévoir, dans le même temps, les moyens d'exercer ce droit, notamment en termes d'information et de financement.

Se pose enfin la question du véhicule législatif. La conférence des présidents du Sénat se hisserait bien évidemment à la hauteur de l'enjeu en inscrivant rapidement à l'ordre du jour notre proposition de loi. Mais nous pourrions également profiter de la révision constitutionnelle qui se profile, souhaitée par le Gouvernement...

Quoi qu'il en soit, notre pays des droits de l'homme se doit d'être exemplaire en matière de droits des femmes. La France s'honorerait à graver le droit visé dans le marbre pour s'opposer au patriarcat qui sévit depuis trop longtemps, réduisant la sexualité à la procréation et la femme à un corps qui lui échappe, à des choix inexistantes.

Il est absolument nécessaire de renforcer la digue contre les conservateurs et les passésistes prêts à la détruire et qui ne relâchent pas la pression pour délégitimer ce droit acquis de haute lutte.

Gardons à l'esprit les mots de Simone de Beauvoir : « N'oubliez jamais qu'il suffira d'une crise politique, économique ou religieuse pour que les droits des femmes soient remis en question. Ces droits ne sont jamais acquis. Vous devrez rester vigilantes votre vie durant. »

Autrement dit, faire entrer le droit à l'interruption volontaire de grossesse dans notre norme suprême ne le protégera pas de toute remise en cause. La vigilance et la mobilisation restent bien évidemment indispensables et peuvent s'avérer décisives. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste – MM. Bernard Jomier et Franck Menonville applaudissent également.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Laborde, pour le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen.

**Mme Françoise Laborde.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je tiens à remercier le groupe communiste républicain citoyen et écologiste, ainsi que sa présidente, Éliane Assassi, d'avoir mis à l'ordre du jour la question de l'inscription du droit à l'IVG dans la Constitution, dans le prolongement de la proposition de loi constitutionnelle n° 545.

De prime abord, il m'est difficile d'être contre cette idée généreuse. En tant que femme et citoyenne, vice-présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et membre du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, mon action politique se caractérise par une détermination à faire progresser le droit des femmes à disposer de leur corps et à défendre nos acquis en la matière.

Je comprends l'objectif poursuivi, à savoir graver ce droit dans notre norme suprême. La prochaine réforme constitutionnelle, voulue par le Président de la République, pourrait en être le véhicule idéal.

Je reste néanmoins plus prudente quant à la solution préconisée, car les termes de notre débat dépassent la question de notre conviction personnelle sur le droit à l'IVG. Il s'agit de nous prononcer sur la nécessité juridique et politique d'inscrire ou non ce droit dans le marbre du bloc constitutionnel.

Notre arsenal législatif est solide, complet et peut-être suffisant pour pérenniser l'accès à l'IVG de celles qui le souhaitent. Mais il est vrai que la légalisation ne suffit pas à garantir, à elle seule, un accès optimisé à l'avortement.

Ce droit nécessite un engagement volontariste et constant des pouvoirs publics et des élus, afin d'en garantir les meilleures conditions de mise en œuvre, notamment dans les établissements de santé, ou encore par le déploiement de campagnes d'information. J'insiste sur notre rôle d'élu qui consiste aussi à concentrer nos efforts pour garantir l'efficacité de ce droit.

C'est la raison pour laquelle, en 2017, tirant les conclusions des difficultés constatées sur le terrain, le Sénat a choisi de renforcer le régime de pénalisation du délit d'entrave à l'IVG avec un nouvel article du code de la santé publique, modifié par la loi du 20 mars 2017 relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse.

La loi punit désormais de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait non seulement d'empêcher de s'informer sur une interruption de grossesse ou sur les actes préalables prévus par le code précité, mais aussi de tenter d'empêcher de la pratiquer soit en perturbant l'accès aux établissements qui pratiquent des IVG, la libre circulation ou les conditions de travail dans ces mêmes lieux, soit en exerçant des pressions morales, psychologiques ou physiques sur les personnels de ces établissements, sur les femmes qui s'y rendent ou sur leur entourage.

Il s'agit à mes yeux d'une avancée déterminante qui vient renforcer concrètement l'accès à l'IVG.

Aussi, mes collègues du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen et moi-même nous posons une question simple : qu'apporterait à nos concitoyennes l'entrée du droit à l'interruption volontaire de grossesse dans notre Constitution ?

Pour ce qui me concerne, je préférerais que soit respectée une forme de hiérarchie, avec l'inscription en priorité d'un principe dont le champ d'application me semble supérieur, celui de l'égalité entre les femmes et les hommes dont découle le droit de chacune et de chacun à disposer de son corps, donc le droit à l'IVG.

Nous ne devrions toucher qu'avec prudence et humilité à la Constitution, notre bien commun, socle intangible de nos droits fondamentaux.

La Constitution doit d'abord organiser nos grands principes républicains et n'a pas vocation à devenir le réceptacle d'un catalogue bavard de droits et libertés, dont nul, au demeurant, ne remettrait en cause le bien-fondé.

Nous estimons par conséquent qu'il revient en premier lieu au législateur, appuyé par l'office du juge, que vise l'article 66 de la Constitution, d'œuvrer au progrès des droits et libertés.

Le groupe du RDSE s'en remet au choix fait par la délégation aux droits des femmes, au mois de mars 2017, avec la proposition de loi constitutionnelle n° 454 modifiant l'article premier de la Constitution pour y inscrire le principe d'égalité devant la loi sans distinction de sexe.

Si je peux entendre et comprendre les arguments avancés, il me paraît indispensable de concentrer notre combat pour l'égalité sur l'effectivité réelle de l'accès à l'IVG sur le terrain, partout en France.

Inscrire le droit à l'IVG dans la Constitution me semblerait prématuré, considérant que notre arsenal législatif en assure déjà les conditions d'accès.

Commençons donc par le début, mes chers collègues, en inscrivant, lors de la prochaine révision constitutionnelle, l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction de sexe dans la Constitution. Le reste, je l'espère, en découlera : lutte contre les violences sexistes et sexuelles, droit à la contraception et à l'avortement et droit des êtres humains à disposer de leur corps. (*Applaudissements sur les travées du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen et sur des travées du groupe La République En Marche.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Nicole Duranton, pour le groupe Les Républicains. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**Mme Nicole Duranton.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le présent débat, que je remercie le groupe communiste républicain citoyen et écologiste d'avoir inscrit à notre ordre du jour, précède l'examen d'une proposition de loi constitutionnelle visant à inscrire le droit à l'interruption volontaire de grossesse dans la Constitution.

Je veux introduire mon propos en rendant hommage à Simone Veil, qui déclarait : « Je le dis avec toute ma conviction : l'avortement doit rester l'exception, l'ultime recours pour des situations sans issue. Mais comment le tolérer sans qu'il perde ce caractère d'exception, sans que la société paraisse l'encourager ? [...] C'est toujours un drame et cela restera toujours un drame. »

Les mots du député Henry Berger, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, rapporteur du projet de loi sur l'interruption volontaire de grossesse en 1974, sont toujours d'actualité : le problème posé est grave, il suscite passions et réactions, déchaîne les controverses.

Était-il, mes chers collègues, véritablement nécessaire de relancer un débat ayant déjà déchiré notre société par le passé et brillamment résolu par cette loi du 17 janvier 1975, portée par Simone Veil ?

Il n'existe aucun fondement recevable pour inscrire l'IVG dans la charte suprême : ni l'objet de cette loi ni le cadre de la Constitution ne s'y prêtent.

Faut-il rappeler l'esprit de cette loi et l'intention qui était celle de Simone Veil pour bien comprendre qu'il s'agissait d'apporter une réponse à une grave situation et non de proclamer symboliquement un droit fondamental ou de légaliser cette pratique ?

L'objectif des auteurs du texte répondait alors à plusieurs soucis : permettre, limiter et contrôler.

L'avortement, aujourd'hui permis par le droit, doit surtout être considéré comme la possibilité de faire un choix. Un choix déchirant. Simone Veil le qualifiait d'« échec ». Permettez-moi de la citer de nouveau : « si le projet [...] tient compte de la situation de fait existante, s'il admet la possibilité d'une interruption de grossesse, c'est pour la contrôler et, autant que possible, en dissuader la femme. »

Elle terminait son discours en demandant que l'on fasse confiance aux jeunes générations pour conserver à la vie sa valeur suprême. Nous avons vingt ou trente ans à l'époque, parfois même bien moins. Il nous appartient, comme elle le souhaitait, de préserver cet héritage et de veiller à ce que l'esprit de cette loi soit conservé.

Ce serait une déviance de vouloir faire de l'IVG un droit fondamental en s'appuyant sur l'argument donné dans l'exposé des motifs de votre proposition de loi constitutionnelle, mes chers collègues : mon corps, mon choix. Oui, il s'agit bien de son corps, mais aussi de celui d'un autre, de celui d'un être vivant. Il est essentiel de garder cela à l'esprit.

Nous vivons dans une étrange société, qui trouve des preuves de vie sur Mars et non dans l'embryon humain...

L'avortement ne doit en aucun cas être banalisé, encore moins encouragé. Il ne doit pas être vu comme un moyen de contraception.

La réponse adaptée au problème des grossesses non désirées serait plutôt de renforcer la prévention, l'information et l'accès à la contraception.

Avec le refus de la contraception classique et le retour de solutions alternatives dites naturelles, avec la banalisation de l'IVG ou l'immaturation et l'inconscience face aux conséquences de l'acte, nombreux sont les praticiens témoignant de situations pour le moins étonnantes.

En fin de semaine dernière, un médecin me disait que des jeunes filles, des femmes viennent se faire avorter régulièrement, comme une jeune fille de quinze ans qui se présentait pour la quatrième fois, sans véritablement prendre conscience de ses actes.

L'article unique de la proposition de loi que nous aurons à examiner vise à insérer l'interruption volontaire de grossesse après le dix-septième alinéa de l'article 34 de la Constitution et à en faire ainsi un principe fondamental. Or les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ne sont pas nécessairement inscrits dans la Constitution. Il s'agit de principes dégagés par le Conseil constitutionnel ou par le Conseil d'État, notamment, qui leur donnent valeur constitutionnelle, justement parce qu'ils n'y figurent pas.

Il n'y a pas de sens à ajouter le droit à l'IVG à l'article 34 de la Constitution, qui définit le domaine de la loi, c'est-à-dire les compétences du législateur.

Même s'il en était fait mention ailleurs dans la Constitution, ce serait inscrire une mesure bien trop précise dans un texte de portée générale, ce qui n'est ni nécessaire ni opportun.

Les piliers du bloc de constitutionnalité, comme la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sont des textes clairs, généraux et largement applicables. Rédigés à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, ils sont encore très actuels, précisément parce qu'ils ont évité l'écueil d'un niveau de détail excessif.

**M. le président.** Veuillez conclure, ma chère collègue.

**Mme Nicole Duranton.** La Constitution doit rester le texte instituant les grands principes régissant la vie de notre société, la nature et les règles de fonctionnement des institutions.

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, je m'opposerai à cette proposition de loi constitutionnelle. (*Applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains et du groupe Union Centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Thani Mohamed Soilihi, pour le groupe La République En Marche.

**M. Thani Mohamed Soilihi.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la loi sur l'avortement, portée par Simone Veil, a été promulguée le 17 janvier 1975, après des débats plus que houleux, et a grandement contribué au mouvement de libération des femmes.

Avant son adoption, subir, pratiquer ou aider une interruption de grossesse étaient pénalement sanctionnés. Les femmes qui souhaitaient avorter étaient alors contraintes de se rendre à l'étranger ou de le faire clandestinement.

On dénombrait à cette époque près de 1 000 avortements clandestins par jour en France, dans des conditions souvent épouvantables, qui mettaient en danger la vie de celles qui avaient recours à l'IVG.

Au moment de son adoption, la loi Veil ne suspendait la pénalisation de l'avortement que pour une durée de cinq ans. Il aura fallu attendre 1979 pour que l'avortement soit définitivement légalisé dans notre pays et 1983 pour que cet acte médical soit remboursé par la sécurité sociale.

En juillet 2001, le délai au cours duquel l'interruption volontaire de grossesse est autorisée était allongé de dix à douze semaines et l'autorisation parentale était supprimée.

Aujourd'hui, le droit à l'interruption volontaire de grossesse est inscrit dans la loi à l'article L. 2212-1 du code de la santé publique et permet à toute femme enceinte, majeure ou mineure, qui ne veut pas poursuivre une grossesse d'en demander l'interruption à un médecin.

Depuis 1993, il existe même un délit spécifique d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse, puni de deux ans de prison et de 30 000 euros d'amende. En 2014, ce délit a été étendu au fait d'empêcher l'accès des femmes à l'information sur l'IVG. Une loi de février 2017 a également étendu ce délit aux sites internet anti-IVG.

La France peut se targuer de disposer d'une telle législation. Ce droit, obtenu de haute lutte, est aujourd'hui étroitement limité – lorsqu'il n'est pas combattu – en Europe.

En Pologne, par exemple, alors qu'elle était pratiquée légalement pendant plus de quarante ans, l'interruption volontaire de grossesse a été de nouveau interdite en 1997. Elle n'est désormais admise qu'en cas de viol, d'inceste ou pour raisons médicales.

C'est également le cas à Chypre, où l'IVG n'est autorisée qu'en cas de risque majeur pour la santé ou de viol.

Les Irlandais, quant à eux, vont être appelés à se prononcer le 25 mai prochain par référendum sur la libéralisation de l'avortement, actuellement prévu seulement en cas de risque mortel pour la mère.

En Espagne, en 2013, un projet de loi restreignant le droit à l'avortement aux cas de grave danger pour la vie, la santé physique ou psychologique de la femme ou de viol avait été approuvé en conseil des ministres. Face aux nombreuses

manifestations, le gouvernement espagnol a fait machine arrière en proposant un texte interdisant aux mineures d'avorter sans le consentement de leurs parents.

Au Portugal et en Slovaquie, les femmes doivent supporter elles-mêmes le coût de l'IVG.

À Malte, enfin, l'avortement est totalement interdit.

C'est dans ce contexte de recul européen, voire national – on assiste encore aujourd'hui, dans notre pays, à des manifestations anti-IVG –, qu'a lieu ce débat sur la constitutionnalisation de ce droit fondamental.

L'inscription de l'interruption volontaire de grossesse dans notre Constitution apporterait une garantie supplémentaire – malheureusement pas intangible – contre son éventuelle remise en cause par une majorité politique hostile.

Toutefois, au-delà du symbole que représente la constitutionnalisation de ce droit, il me semble surtout indispensable d'assurer concrètement les conditions de son accès à toutes les femmes, sur tout notre territoire.

Les délais pour obtenir un premier rendez-vous, la fermeture de 130 centres pratiquant les interruptions volontaires de grossesse en dix ans à l'occasion de restructurations hospitalières, les réseaux insuffisamment structurés, la pénurie de praticiens en ville et à l'hôpital, ou encore le manque de moyens dans les centres de santé ou les associations – planning familial en tête – viennent entraver l'accès à ce droit.

Par ailleurs, une étude a montré que près de 212 000 avortements ont été réalisés en France en 2016. C'est dans les outre-mer, notamment en Guadeloupe, que le nombre d'IVG est le plus élevé.

En effet, si le taux moyen de recours à l'IVG est de 13,9 pour 1 000 femmes âgées de quinze à quarante-neuf ans en métropole, il s'établit à 25,2 dans les départements et régions d'outre-mer

La même enquête, réalisée auprès de femmes mineures, révèle des disparités semblables, Mayotte figurant en haut du classement

Ces chiffres témoignent malheureusement d'un véritable manque d'information sur les différents moyens de contraception existants et sur l'importance de bien adapter sa contraception à son âge, à ses antécédents de santé et à son mode de vie.

Il me semble, à ce titre, tout aussi important de développer les campagnes d'information à l'attention de la population, particulièrement des mineurs, surtout en outre-mer.

Je conclurai en rappelant que se prononcer en faveur du droit à l'avortement, ce n'est pas encourager celui-ci. C'est répondre à une situation de fait, à des histoires, parfois dramatiques, qui devraient transcender les convictions de tout un chacun. (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste et du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen. – Mme Sophie Joissains applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Laurence Cohen, pour le groupe communiste républicain citoyen et écologiste.

**Mme Laurence Cohen.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, comme l'a souligné Éliane Assassi, en déposant voilà presque un an la proposition de

loi constitutionnelle visée, mon groupe souhaitait consolider ce droit chèrement acquis, par la lutte des féministes, des progressistes.

Le droit à l'IVG est un droit fondamental. Il est l'un des symboles de liberté et d'émancipation des femmes.

Pour autant, pratiquer une IVG ne se fait jamais le cœur léger. Une telle décision est mûrement réfléchie, difficile à prendre pour les plus de 200 000 femmes qui ont recours chaque année en France à l'IVG. Si ce nombre est aussi important, c'est bien que donner naissance à un enfant est également une décision dont il faut pouvoir assumer les conséquences. Seule chaque femme, seul chaque couple peut le faire en son âme et conscience, en fonction de raisons multiples et personnelles.

Alors que ce droit est aujourd'hui inscrit dans le code de la santé publique et que de récentes décisions sont allées dans le sens d'un renforcement, d'une meilleure prise en charge de l'IVG – remboursement des actes afférents, suppression du délai de réflexion... –, mon groupe a des raisons objectives d'être inquiet de sa remise en cause et de vouloir le constitutionnaliser pour l'ériger en principe fondamental.

Nous assistons à l'émergence d'une vague conservatrice qui remet en cause le droit des femmes de choisir librement d'avoir ou non un enfant, dans tous les pays.

En France, les commandos anti-IVG se renforcent et sont toujours actifs pour dissuader, culpabiliser les femmes qui souhaiteraient avoir recours à l'IVG. N'avons-nous pas dû, l'an dernier, adopter une loi pour créer un délit d'entrave numérique à l'IVG, pour sanctionner les sites internet anti-avortement qui exercent leur propagande sous des apparences de sites gouvernementaux très officiels ?

En Europe, ce droit est loin d'être acquis et des forces réactionnaires agissent pour le remettre en cause. On relève encore quatre pays n'autorisant pas l'IVG, sauf circonstances exceptionnelles : la Pologne, l'Irlande, Andorre et Malte, où l'avortement est totalement interdit. À noter, Chypre vient tout juste d'assouplir sa législation, ce qui constitue une bonne nouvelle.

Souvenons-nous, par ailleurs, des millions de femmes polonaises, descendues dans la rue pour défendre ce droit, en 2016 et encore tout récemment. Souvenons-nous également de la mobilisation exceptionnelle survenue en 2013 en Espagne, où le gouvernement Rajoy avait tenté de faire passer un projet de loi remettant en cause l'IVG.

Quant à l'Irlande, un référendum aura lieu en mai prochain pour éventuellement autoriser la légalisation de l'IVG, et mettre fin ainsi à l'hypocrisie conduisant des milliers d'Irlandaises à se rendre chaque année en Angleterre pour avorter et échapper ainsi à quatorze années de prison.

Quittons l'Europe, pour nous rendre aux États-Unis : l'élection de Donald Trump a entraîné dans ce domaine, comme dans d'autres, une régression totale, avec la fin de l'aide aux associations qui soutiennent l'avortement.

Ces exemples, auxquels il faut ajouter également l'interdiction de l'IVG dans de nombreux pays d'Afrique et d'Amérique latine, montrent bien que, en 2018, les femmes ne peuvent être totalement libres de choisir d'avoir ou non un enfant, de prendre des décisions qui concernent leur propre corps.

L'IVG continue de soulever des débats passionnés et houleux, sous l'influence des milieux les plus réactionnaires, souvent sous la pression des religions. Pourtant, lors de la Conférence mondiale sur les femmes qui s'est tenue à Pékin en 1995 il avait été clairement affirmé : « Les droits fondamentaux des femmes comprennent le droit d'être maîtresses de leur sexualité, y compris leur santé en matière de sexualité et de procréation, sans aucune contrainte, discrimination ou violence, et de prendre librement et de manière responsable des décisions dans ce domaine. »

Toutefois, n'allons pas conclure que la France ne connaît pas de réelles difficultés à rendre ce droit effectif. Dans notre pays, plus de quarante ans après la loi Veil, le droit à l'avortement n'est pas aussi accessible que l'on pourrait le croire. En dix ans, comme l'a montré en 2013 le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, 130 centres d'IVG ont fermé sur l'ensemble du territoire national. C'est énorme ! La raison ? Les restrictions budgétaires décidées par les gouvernements successifs en matière de politique de santé. Les GHT, les groupements hospitaliers de territoire, aggraveront encore cette situation.

Mes chers collègues, si chacun d'entre vous défend assez sincèrement la lutte contre les déserts médicaux, le manque de généralistes et de spécialistes, les fermetures de services, comment ne pas vous rendre compte que les budgets que vous votez majoritairement lors de l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale, avec des ONDAM plus que limités depuis des années – c'est un doux euphémisme – ont évidemment des conséquences concrètes sur les structures existantes et sur l'offre de soins ?

À cet égard, les inégalités territoriales sont très inquiétantes. Je le rappelle, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes a préconisé un moratoire sur la fermeture de ces structures et la nécessité de garantir partout le choix des femmes entre les méthodes chirurgicale et médicamenteuse.

À ces obstacles s'ajoute le manque de moyens des associations telles que la CADAC, la Coordination des associations pour le droit à l'avortement et à la contraception, les centres de planification et d'éducation familiale et le planning familial pour accompagner les femmes et défendre ce droit. Là aussi, les décisions budgétaires prises dans cet hémicycle, auxquelles mon groupe est le seul à s'opposer, unanimement et quels que soient les gouvernements en place, ont évidemment des impacts et contraignent de nombreuses jeunes femmes à se rendre dans d'autres pays pour avorter.

Ainsi 5 000 Françaises avortent-elles chaque année à l'étranger, du fait du dépassement du délai légal de douze semaines. C'est une réalité inchangée depuis dix-sept ans et qui entraîne de nombreuses inégalités parmi les femmes, puisque, dans ce cas, les frais liés à l'IVG, au déplacement et à l'hébergement sont totalement à la charge de la personne qui souhaite avorter.

En résumé, on le voit, aujourd'hui en France, le droit à l'IVG est loin d'être garanti. À l'heure où le Gouvernement s'appête à se lancer dans une grande réforme constitutionnelle, nous saisissons l'occasion pour lui proposer l'idée d'une constitutionnalisation de l'IVG. Cela ne fera pas tout, mais c'est un point d'appui important.

Le président Macron ayant déclaré que l'égalité entre les femmes et les hommes serait une grande cause du quinquennat, il nous semble tout à fait opportun que les textes en préparation visent également à constitutionnaliser l'interruption volontaire de grossesse.

La constitutionnalisation de ce droit en France constituerait une protection pour les femmes de notre pays. Par ailleurs, cela enverrait un signal fort et servirait de point d'appui inestimable pour les femmes du monde entier. *(Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste. – Mme Michelle Meunier applaudit également.)*

**M. le président.** La parole est à Mme Françoise Gatel, pour le groupe Union Centriste.

**Mme Françoise Gatel.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, au sein de l'Union européenne, la situation des droits des femmes en matière d'accès à l'interruption volontaire de grossesse – droits loin d'être homogènes et remis en cause – explique sans doute le débat qui nous est proposé aujourd'hui.

Ainsi, en Pologne, le gouvernement a proposé, voilà quelques semaines, un projet de loi visant à interdire l'IVG en cas de pathologie grave ou de malformation du fœtus.

La situation peut également paraître préoccupante en Italie, où 70 % des gynécologues refusent de pratiquer l'IVG, faisant valoir leur clause de conscience, alors que le nombre d'avortements clandestins ne décline pas.

En revanche, d'autres pays engagent des évolutions. Dans quelques mois, les Irlandais se prononceront ainsi sur la légalisation de l'avortement, dans le cadre d'un référendum dont l'issue reste néanmoins incertaine.

En dressant ce portrait succinct de nos voisins européens, il s'agit de rappeler combien le recours à l'avortement reste un sujet très difficile. D'ailleurs, depuis 2016, c'est la troisième fois que le Sénat en débat.

C'est sur la base de ce constat que nous sommes invités, sur l'initiative du groupe CRCE, à réfléchir à l'inscription du droit à l'IVG dans la Constitution, l'objectif affiché étant de prévenir une potentielle remise en cause du droit à l'avortement.

Les professionnels de santé et les responsables associatifs alertent régulièrement sur la persistance de nombreux obstacles pratiques liés à la diminution de leurs ressources et au manque de personnel formé.

Cependant, si nous partageons la volonté de garantir le respect du droit à l'IVG, la constitutionnalisation de ce dernier ne nous paraît pas une solution pertinente, et ce pour plusieurs raisons.

Le droit à l'avortement, s'il était inscrit dans la Constitution, serait érigé au rang de principe fondamental, et sa suppression serait rendue plus difficile, puisqu'elle nécessiterait une révision constitutionnelle. Toutefois, il est probable qu'un tel obstacle ne soit nullement insurmontable pour un gouvernement déterminé à supprimer ce droit. Un candidat élu à l'élection présidentielle sur la base d'une telle promesse n'aurait ainsi aucune difficulté à réviser la Constitution en ayant recours à son article 11, si une telle proposition correspondait à la volonté populaire.

Il semble donc illusoire de penser que l'inscription du droit à l'IVG dans la Constitution garantisse son immuabilité.

Par ailleurs, un tel ajout constitutionnel reviendrait à ouvrir la boîte de Pandore, puisqu'il serait dès lors très difficile, voire impossible, de justifier la non-inscription dans la Constitution d'autres droits que d'aucuns pourraient juger plus essentiels. Surtout, et c'est là notre principale remarque, l'inscription de l'IVG dans la Constitution ne lèverait en rien les nombreux obstacles pratiques auxquels les femmes se heurtent aujourd'hui et n'aplanirait pas les inégalités d'accès à l'IVG. Cela pourrait même contribuer à affaiblir l'efficacité de l'information sur la contraception et la sexualité.

Aussi estimons-nous que nos efforts – vous serez sûrement d'accord avec nous, mes chers collègues – doivent se concentrer sur l'application réelle de la loi relative à l'avortement, qui, rappelons-le, constitue un recours dans des situations difficiles.

Alors que, dans notre pays, la demande reste stable, plus de 130 établissements de santé pratiquant l'IVG ont fermé au cours des dix dernières années. *(Mmes Françoise Laborde et Josiane Costes opinent.)*

**Mme Laurence Cohen.** À cause de qui ?

**Mme Françoise Gatel.** Il en résulte une très forte concentration sur un nombre limité d'établissements, 5 % d'entre eux pratiquant 23 % des IVG. Il faut dire la réalité des faits !

Des disparités s'observent également entre les territoires, en termes de délais d'attente et de distances à parcourir. Ainsi, les écarts régionaux perdurent, et les recours à l'interruption volontaire de grossesse varient du simple au double selon les régions : de 10,3 IVG pour 1 000 femmes en Pays de la Loire à 20,1 IVG en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Alors qu'une femme sur trois a recours au moins une fois au cours de sa vie à l'IVG, il est essentiel que celle-ci puisse s'exercer dans des conditions d'égalité et, surtout, de clandestinité. Cependant, priorité absolue doit être donnée à l'amélioration de l'accès à l'information sur la sexualité, la contraception, la prévention et l'IVG. La question des moyens alloués est ainsi incontournable. Le planning familial, qui joue un rôle pourtant essentiel en matière d'information, bénéficie de moyens souvent insuffisants.

Rappelons-nous, mes chers collègues, les mots prononcés par Simone Veil en 1974 : « L'avortement doit rester l'exception, l'ultime recours pour des situations sans issues », car il n'est jamais sans souffrance pour les femmes.

Un an après l'entrée en vigueur de la loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'IVG, très discutée au Sénat, les efforts entrepris pour assurer un référencement efficace des sites officiels sur internet doivent être poursuivis. Dans le cadre de recherches, le site *ivg.net*, qui dispense, sous couvert d'une apparence neutre, des informations destinées à induire intentionnellement en erreur les femmes qui s'informent sur l'IVG, arrive toujours en seconde position, après le site du Gouvernement.

**Mme Françoise Laborde.** Voilà !

**Mme Françoise Gatel.** Parce qu'une proposition d'ordre purement symbolique ne saurait, en l'état actuel des choses, apporter une quelconque amélioration au quotidien des femmes, nous espérons que le présent débat sera, madame la ministre, l'occasion de voir confirmer par le Gouvernement son engagement sur l'impérieuse nécessité d'intensifier l'information sur la sexualité, la prévention, la contraception, mais aussi sur l'IVG, celle-ci ne constituant aux yeux des centristes qu'un ultime recours.

Mes chers collègues, dans la mesure où l'esprit qui animait Simone Veil reste cher à notre cœur, nous ne pourrions être favorables à la proposition émise. (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste. – M. Jean-Noël Cardoux applaudit également.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Michelle Meunier, pour le groupe socialiste et républicain. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

**Mme Michelle Meunier.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, en premier lieu, je tiens à remercier Éliane Assassi et Laurence Cohen de leur fidélité à nos combats communs, ainsi que de leur proposition de débat sur la constitutionnalisation de l'IVG.

Évoquer l'interruption volontaire de grossesse aujourd'hui, c'est forcément faire référence à la longue histoire d'un acquis social, à la longue marche des femmes pour leurs droits spécifiques. Ce droit à l'IVG ne s'est pas construit en un seul jour. Il est le fruit d'un parcours difficile, entre aspirations de la société et avancées législatives : le manifeste des 343 en 1971 ; la création du MLAC, le Mouvement pour la liberté de l'avortement et de la contraception, en 1973 ; puis la belle avancée, portée par Simone Veil et promulguée le 17 janvier 1975, autorisant l'IVG dans un délai de dix semaines, sous la condition expresse du caractère d'exception de ce geste.

La généralisation de cette avancée n'allant pas de soi, il a fallu attendre 1979 pour voir définitivement adoptée la loi autorisant l'IVG en France.

En 1982, les combats féministes et la nouvelle majorité de l'Assemblée nationale permettent le remboursement de l'IVG et l'allongement du délai à douze semaines. Le remboursement de cet acte n'est intégral que depuis 2013.

En 1992, le nouveau code pénal met un terme à la pénalisation de l'IVG. En 1993 est créé le délit d'entrave à l'IVG, renforcé dans son versant numérique en 2017. En 2000, l'IVG médicamenteuse d'urgence est autorisée et dispensée à titre gratuit pour les mineures. En 2014, la mention « situation de détresse » disparaît de la loi.

Cette longue route d'émancipation est donc jalonnée de nombreux petits pas, qui ont permis de faire de l'IVG, en 2018, la liberté fondamentale que l'on connaît dans notre pays.

Aujourd'hui, l'inscription de l'IVG dans la Constitution, au titre des principes fondamentaux déterminés par la loi, constituerait un pas en avant de plus. Pour ma part, je le vois comme un grand pas, qui ne permettrait aucun recul.

En juillet dernier, le président Emmanuel Macron annonçait, lors de son discours d'hommage national, l'entrée de Simone Veil au Panthéon. Nombre d'observateurs ont salué cette grande décision comme un acte hautement symbolique de reconnaissance de l'avancée sociétale qu'elle a permise. Désormais, nous pouvons aller au-delà des symboles, et nous devons inscrire ce droit dans notre Constitution.

Nous le devons, car l'IVG est finalement bien plus qu'un acquis social, bien plus que la rude conquête que je viens de rappeler : l'autorisation de l'IVG en France est un marqueur fort de notre société.

Simone de Beauvoir écrivait : « Il n'y a pas de meilleur indice du degré ou de la nature d'une civilisation, dans quelque pays que ce soit, que la place dévolue à la femme et la nature des relations entre les sexes – que ce soit dans la

famille ou en dehors. » Faisons en sorte d'élever encore plus cet indice ! Pour les plus jeunes générations, ce droit, fondamental en France, participe de l'identité de notre pays.

Dans la comparaison avec nos voisins européens, dont les métropoles échangent leurs étudiants et leurs jeunes travailleurs, la question de savoir si l'IVG est autorisée est primordiale. Une réponse positive fait office de modèle, d'exemple à suivre.

L'exemple de nos voisins européens, enfin, nous fait prendre conscience de l'extrême importance de fixer le droit à l'IVG dans la Constitution. Dans certains pays, ce droit est fragile. On observe, depuis une dizaine d'années, de sérieuses menaces. En Pologne, après avoir été légale pendant quarante ans, l'IVG a été fortement restreinte aux grossesses consécutives à un viol, à l'inceste, ou en cas de malformation fœtale. Ce dernier cas de figure, qui correspond à la quasi-totalité des IVG polonaises, pourrait aujourd'hui disparaître sous les coups de boutoir des forces traditionalistes.

Dès lors, chacun comprend la nécessité de continuer à réaffirmer l'importance de ce droit. Lui donner une valeur constitutionnelle, c'est affirmer de nouveau fortement notre attachement à ce droit, c'est éclairer le chemin de nos sœurs de lutte qui prennent en exemple la législation française pour s'émanciper. C'est aussi une manière de le pérenniser, de lui donner une majorité politique forte, constitutionnelle, afin d'avoir l'assurance que nul recul ne sera envisageable dans notre pays. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Colette Mélot, pour le groupe Les Indépendants – République et Territoires.

**Mme Colette Mélot.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, l'inscription de l'interruption volontaire de grossesse dans le droit français a été un combat de longue haleine. Rappelons-nous le courage des femmes du mouvement de désobéissance civile qui, au début des années 1970, ont pratiqué des avortements interdits et punis par la loi.

Rappelons-nous encore le 26 novembre 1974, où le discours prononcé par Simone Veil devant une Assemblée nationale qui ne comptait à l'époque que 9 femmes pour 421 hommes allait marquer l'histoire. Celle qui reposera bientôt au Panthéon avait su nous rappeler, avec force et conviction, une situation à la fois intolérable pour l'État et injuste aux yeux de la plupart.

Rappelons-nous également la promulgation de la loi en 1975, une loi provisoire. Il en faudra une deuxième, adoptée le 31 décembre 1979, pour que l'avortement soit définitivement légalisé. Il faudra aussi la mobilisation de femmes pour que la loi Veil soit vraiment appliquée. Celles-ci ont profondément marqué l'histoire et leur engagement a été vital pour la cause des femmes, même si les livres d'enseignement n'ont pas retenu leurs noms.

Rappelons-nous, surtout, le courage, l'engagement et la conviction qu'il faudra, lors du débat national, en 1982, pour obtenir le remboursement de cet acte. Cette étape ne fut qu'un premier pas sur le chemin du remboursement. Il faudra en effet attendre 2013 pour que l'IVG soit remboursée à 100 % pour toutes les femmes.

Ce long parcours a été jalonné d'étapes fondamentales pour les droits des femmes : l'autorisation de l'IVG médicamenteuse en milieu hospitalier en 1990 et en ville en 2004, la

création d'un délit d'entrave à l'IVG avec la loi Neiertz de 1993 puis la loi de 2001, enfin l'autorisation d'avortement pour les mineures sans autorisation parentale.

L'IVG, madame la ministre, est un droit : un droit à disposer de son corps, un droit à disposer de son avenir, un droit enfin pour les femmes ou pour les couples à affirmer librement leur choix, tout en gardant à l'esprit que l'avortement doit rester l'exception, car aucune femme n'y recourt de gaieté de cœur. C'est pourquoi les accusations de facilité ne sont pas tolérables.

Dans beaucoup de pays voisins, l'IVG est encore un chemin de croix. En Allemagne, le simple fait de donner des informations sur l'avortement est passible de poursuites ; en Pologne, le Parlement étudiait en février dernier un texte durcissant le droit au recours à l'avortement.

Nous avons donc la chance, en France, d'avoir une législation ouverte à l'IVG, consacrant le droit de chaque femme à prendre une décision concernant son corps et la vie en son sein. Est-ce pour autant un droit inaliénable ? Faut-il le constitutionnaliser, comme le proposent nos collègues communistes ? C'est un débat, et c'est tout l'enjeu de nos échanges que d'appréhender la portée d'une telle décision.

Mon groupe adhère à l'idée d'une imprescriptibilité du droit à l'IVG. Inscrit dans le marbre, ce droit ne pourrait plus être menacé par des remises en question, et ce serait tant mieux.

Pour autant, son inscription dans la Constitution soulève de vrais questionnements juridiques. Quelle sera la formulation de ce droit ? Comment éviter, par une tournure imprécise ou maladroite, de conditionner ou limiter les droits des femmes ? Par ailleurs, cette inscription constitutionnelle doit-elle concerner le seul droit à l'IVG ou aussi sa gratuité ? Ces questions préliminaires, madame la ministre, méritent également toute notre attention. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Indépendants – République et Territoires et sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Patricia Morhet-Richaud, pour le groupe Les Républicains. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**Mme Patricia Morhet-Richaud.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, à la demande de nos collègues du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, un débat est organisé cet après-midi sur la constitutionnalisation de l'interruption volontaire de grossesse.

Ce débat fait suite au dépôt, en mai 2017, d'une proposition de loi constitutionnelle visant à inscrire le droit à l'interruption volontaire de grossesse dans la Constitution.

C'est l'occasion de rappeler que le droit à l'IVG est inscrit dans la loi, à l'article L. 2212-1 du code de la santé publique depuis la promulgation de la loi Veil le 11 janvier 1975. Cet article grave dans le marbre le principe selon lequel les femmes sont libres de disposer de leur corps.

Bien que l'avortement soit un droit et que, à ce titre, il doive être respecté, c'est un sujet de préoccupation qui demeure d'actualité. Souvenez-vous qu'il a été question, en 2017, dans cet hémicycle, d'une proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse.

C'est vrai que c'est un droit, chez nous, en France. Mais il existe encore aujourd'hui, à cet égard, une grande disparité dans le monde. Ainsi, en Europe, nos voisins irlandais

organisent prochainement un référendum pour abroger ou non le huitième amendement de la Constitution, lequel interdit et condamne l'avortement. En Argentine, un projet de loi légalisant l'avortement a entraîné, depuis le 7 mars dernier, un vaste mouvement protestataire, avec parfois des manifestations d'une extrême violence. L'interruption volontaire de grossesse constitue par conséquent un enjeu électoral. En Espagne, en 2014, sa remise en cause a pu constituer un argument pour certains partis politiques.

Est-ce une raison suffisante pour envisager aujourd'hui de modifier l'article 34 de la Constitution française, en y ajoutant un alinéa supplémentaire ? L'inscription de ce droit dans la Constitution, pacte fondamental qui unit toutes les Françaises et tous les Français, correspond-elle à une nécessité juridique impérieuse ? Pour consolider le droit à l'interruption volontaire de grossesse et déjouer sa remise en cause, je crois pour ma part qu'il existe d'autres moyens.

Aucun acte médical ni aucune prise médicamenteuse ne sont sans conséquence sur, d'une part, l'organisme et, d'autre part, le psychisme de la femme qui subit un avortement. C'est pourquoi l'IVG ne doit pas être banalisée ou sanctuarisée. Elle doit rester du domaine de l'exception. La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes ayant supprimé la notion de détresse pour en bénéficier, il ne faudrait pas que cet acte soit considéré comme une méthode contraceptive.

Vous le savez, mes chers collègues, les écarts entre les régions perdurent. Les recours à l'IVG peuvent varier du simple au double : 10 IVG pour 1 000 femmes en Pays de la Loire, 20 IVG pour 1 000 femmes en Provence-Alpes-Côte d'Azur, et plus de 25 IVG pour 1 000 femmes dans les départements et régions d'outre-mer.

Même si l'indice conjoncturel d'avortement demeure stable depuis près de quinze ans, il n'a pas pour autant diminué. Ainsi, 211 900 IVG ont été pratiquées en France en 2016.

Vous l'avez compris, je suis très réservée s'agissant de l'inscription de l'interruption volontaire de grossesse dans la Constitution. En revanche, je préconise que nous soyons beaucoup plus offensifs en matière de prévention, d'éducation et d'information dans ce domaine. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et sur des travées du groupe Union Centriste et du groupe Les Indépendants – République et Territoires.*)

**M. Charles Revet.** Très bien !

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Jomier, pour le groupe socialiste et républicain. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

**M. Bernard Jomier.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la Constitution et l'interruption volontaire de grossesse : ces deux sujets doivent-ils se rejoindre ?

Notre Constitution est le texte le plus éminent de notre République. Elle nous réunit et doit continuer à nous réunir largement. Elle doit rester bien sûr le texte des principes, des valeurs et des règles qui explicitent en quoi la République française est une démocratie sociale assurant l'égalité de tous ses citoyens.

Depuis 1958, son texte a largement évolué. Il s'est précisé et compte désormais 89 articles, auxquels s'ajoutent la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, le préambule de la Constitution de 1946 et la Charte de l'environnement de 2004.

On ne peut que le constater à la lecture du texte actuel, au regard des items et des thèmes qui y sont traités, la question du droit des femmes est largement plus signifiante qu'un certain nombre de points, parfois de scories, qui l'alourdissent et l'encombrent, sans apport réel. En effet, elle porte des valeurs fortes, conformes à notre idéal républicain.

Certes, notre Constitution n'est pas un fourre-tout. En revanche, c'est un texte qui doit savoir intégrer les grandes évolutions des droits des citoyens qui traduisent les grandes évolutions de l'identité républicaine de notre peuple.

Incontestablement, au-delà de la simple proclamation d'égalité, fondamentale, mais insuffisante, les droits des femmes représentent une profonde et heureuse évolution des dernières décennies.

Puisse le Gouvernement se rappeler, à l'heure où il souhaite revoir le texte constitutionnel, qu'il n'est pas de modification légitime qui ne fasse sens pour tous nos concitoyens. Or les progrès des droits des femmes peuvent se parer de cette vertu.

Les principes relatifs aux droits des femmes figurent dans la Constitution, à l'article 1<sup>er</sup>, qui proclame l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux responsabilités professionnelles et sociales.

C'est la seule référence précise, et c'est bien peu, alors qu'un large consensus existe dans notre pays pour affirmer que ces valeurs sont bien constitutives de notre identité républicaine.

C'est la seule référence, et c'est bien peu, à l'heure où le mouvement d'affirmation des droits des femmes, tout en rassemblant largement au sein de notre société, se trouve confronté à de nouvelles oppositions.

Et c'est bien peu, à l'heure où un nouveau débat sur l'Europe va s'ouvrir, à l'occasion des échéances de 2019, et où l'Union est elle aussi confrontée à des velléités rétrogrades.

Le chef de l'État, qui souhaite – je l'en félicite – marquer son quinquennat d'un engagement européen fort, ne saurait rester indifférent à ce que la France s'affirme en leader des valeurs des droits des femmes. Il y a là, en effet, sujet à donner à l'Europe un contenu qui renouerait avec ses grands combats progressistes et la sortirait de son image actuelle, affaiblie par des choix que ses citoyens ne comprennent plus.

À cet égard, l'inscription du droit à l'interruption volontaire de grossesse dans la Constitution française serait un message puissant adressé aux autres pays européens, particulièrement à ceux où les femmes sont en butte à des tentations de négation de leurs droits.

Oui, la question de l'interruption volontaire de grossesse est bien d'un niveau constitutionnel.

Oui, elle témoigne de l'évolution de notre société et de ses valeurs fondamentales.

Oui, elle peut et elle doit donc être inscrite dans notre loi fondamentale, comme le fut il y a quelques années l'abolition de la peine de mort.

Et c'est commettre un étrange sophisme que de prétendre que cette inscription dans la Constitution ne serait pas suffisante. C'est une évidence ! Quelle inscription serait suffisante là où il s'agirait de faire face à une évolution autoritaire de notre pouvoir politique ?

Mais il n'y a pas de garantie supérieure à celle de l'inscription dans la Constitution. Une loi simple peut être votée contre l'assentiment de la majorité de notre population ; concernant une transformation de la Constitution, les choses sont un petit peu plus complexes.

Oui, donc, les droits des femmes seraient légitimes à entrer dans notre Constitution par le biais du droit à l'interruption volontaire de grossesse. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain et du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Christophe Priou, pour le groupe Les Républicains.

**M. Christophe Priou.** Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, je veux rendre hommage, à travers cette intervention, à deux figures historiques du XX<sup>e</sup> siècle qui ont fait l'histoire, mais qui ont également fait la loi. Je veux parler de Simone Veil et de Lucien Neuwirth.

La loi sur l'avortement a été promulguée en France le 17 janvier 1975, après des années de combat. Je veux saluer, donc, Simone Veil, alors qu'elle s'apprête, dans quelques semaines, le 1<sup>er</sup> juillet, à entrer au Panthéon. Son action a été déterminante pour faire évoluer le droit, notamment le droit des femmes.

J'ai plus qu'une pensée, également, pour celui qui fut député et sénateur de la Loire, Lucien Neuwirth, auteur de la loi éponyme, promulguée en décembre 1967, autorisant l'usage des contraceptifs – nous parlons, dans ce débat, de la contraception et de l'interruption volontaire de grossesse, et ma conviction est que les deux sujets sont liés. Gaulliste de la première heure, il sut convaincre le général de Gaulle : « Vous avez donné le droit de vote aux femmes. Donnez-leur maintenant le droit de maîtriser leur fécondité ».

Il y a une dizaine d'années, j'ai eu le plaisir et le bonheur de passer de longues heures avec Lucien Neuwirth, car il avait été compagnon d'armes de Robert Communal, habitant d'Assérac, commune de Loire-Atlantique où je réside.

Il me narra tout le circuit politique qu'il avait dû faire pour défendre sa proposition de loi, notamment sa rencontre avec le Premier ministre de l'époque, Georges Pompidou, qui lui avait dit : « Avec ce texte, Lucien, tu ne seras jamais ministre – ce fut le cas –, et tu seras battu aux élections ». Il fut réélu de nombreuses fois, et député, et sénateur ! (*Rires.*)

**M. Jean-Pierre Grand.** Et questeur !

**M. Christophe Priou.** Il me raconta également son entretien avec le général de Gaulle, une fois convaincu le Premier ministre. Le général de Gaulle conclut leur discussion avec une chute dont le fondateur de la V<sup>e</sup> République avait le secret : « Vas-y, Lucien, avec ta pilule, mais puisque les Français la préfèrent à la natalité, elle ne sera pas remboursée ! ». (*Nouveaux rires.*) C'était céder sur le fond, mais pas sur la forme – en effet, dans un premier temps, la pilule ne fut pas remboursée.

Cette loi fut donc adoptée par l'Assemblée nationale en 1967, grâce à l'apport décisif des voix des élus communistes de l'époque.

**M. Bruno Sido.** Heureusement qu'ils sont là !

**M. Christophe Priou.** Lucien Neuwirth fut également, sept ans plus tard, un soutien intangible de Simone Veil lors de la mémorable discussion, très dure, passionnelle, mais historique, de sa proposition.

La possibilité de l'interruption volontaire de grossesse est inscrite depuis lors dans la loi, à l'article L. 2212-1 du code de la santé publique. Personne, je le pense, ne remettra ce droit en cause, et le Parlement y veillera – c'est sa fonction.

Ce droit a même été rappelé et consolidé à plusieurs reprises – les orateurs précédents y ont fait allusion.

Le 26 novembre 2014, l'Assemblée nationale a voté une proposition de résolution visant à réaffirmer le droit fondamental à l'interruption volontaire de grossesse en France et en Europe.

J'énumère les faits : vote d'un texte qui réaffirme le droit fondamental à l'avortement, donc, mais aussi suppression du délai de réflexion, habilitation des sages-femmes à pratiquer des interruptions volontaires de grossesse médicamenteuses, remboursement intégral de tous les actes liés à l'interruption volontaire de grossesse, création d'un délit d'entrave à cette dernière.

Ce droit universel des femmes à disposer librement de leur corps ne saurait être remis en cause, car il est constitutif de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Pourquoi, alors, l'inscrire dans la Constitution ? Est-ce l'objet d'une constitution ? Ce n'est pas certain ; en tout cas, je ne le crois pas.

Qu'est-ce qu'un droit fondamental ayant valeur constitutionnelle ? Les principes fondamentaux de la République française sont déjà énoncés dans sa devise : « Liberté, Égalité, Fraternité ». Ils se traduisent par des droits politiques et sociaux intangibles.

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution résume la nature de ces droits en proclamant : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. » Il s'agit de rappeler les principes du respect des libertés fondamentales et de la désignation des différents pouvoirs par le suffrage universel.

Tel est l'objet de notre Constitution ; et s'il fallait y énumérer les droits et acquis essentiels, la liste serait longue.

Montesquieu écrivait à propos des lois qu'« il n'y faut toucher que d'une main tremblante ». Il en est de même pour la Constitution, et nous aurons l'occasion d'y revenir, dans cet hémicycle, dans quelques semaines, sur d'autres sujets. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

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

**Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de la santé.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, j'interviens aujourd'hui devant vous en tant que ministre des solidarités et de la santé, en tant que femme et en tant que médecin, pour affirmer de nouveau ma conviction, notre conviction : l'interruption volontaire de grossesse est un droit de la femme, un droit humain.

Ce droit, dorénavant inscrit dans notre patrimoine juridique, garantit la liberté, le respect et la dignité des femmes.

Plus concrètement, il assure l'accès à l'information, à des services de soins dédiés, mais aussi à des IVG sécurisées, qu'elles soient volontaires ou qu'il y aille de raisons médicales.

Pourtant, malgré les progrès accomplis ces dernières années, je sais la nécessité, aujourd'hui plus que jamais, de continuer notre combat.

Toutes celles qui le souhaitent doivent pouvoir bénéficier d'une IVG pertinente, sûre et de qualité, quelle que soit leur condition et quel que soit le territoire où elles vivent.

Ce droit – nous ne devons jamais l'oublier – ne nous a pas été donné. Il a été conquis, au terme d'un combat acharné, au nom de la liberté des femmes – vous l'avez tous souligné dans vos interventions –, mais aussi au nom de raisons de santé publique.

Vous avez tous évoqué la loi défendue par Simone Veil, promulguée le 17 janvier 1975, qui autorisait pour la première fois l'IVG en France. Cette loi marque le premier jalon d'une pleine reconnaissance des droits des femmes.

Cet acquis majeur a permis à toute une génération de femmes, à laquelle j'appartiens, de voir leurs angoisses sortir de la clandestinité, à une époque où l'éducation sexuelle était rudimentaire, où nombreuses furent celles qui étaient hantées par la peur de l'accident.

Surtout, cette loi fondamentale a sauvé, et sauve encore, nombre de femmes de complications gravissimes, parfois mortelles.

Jusqu'alors, les avortements se faisaient dans la honte, discrètement, chez une conseillère du planning familial, qui resta longtemps clandestin.

Voilà pourquoi nous devons tout faire pour préserver cet acquis et veiller à sa bonne application.

Les mesures mises en place depuis 1975 en témoignent : nous devons continuer à rendre ce droit effectif. Je retiens, parmi ces mesures, l'allongement de la durée du délai de dix à douze semaines et l'introduction de la méthode médicamenteuse, en 2001, la suppression de la notion de situation de détresse, en 2014, la prise en charge progressive de l'ensemble des actes liés à l'IVG, entre 2012 et 2016, et la suppression du délai de réflexion, en 2016.

Loin de se reposer sur ces acquis importants, le Gouvernement devra approfondir ces droits pour répondre aux enjeux de notre siècle.

S'il n'est pas nécessaire, à mes yeux, de constitutionnaliser le droit à l'interruption volontaire de grossesse, nous devons continuer à le défendre avec vigueur et à faciliter sa mise en œuvre réelle sur tout le territoire.

Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de constitutionnaliser l'IVG, car la Constitution nous protège déjà.

Rien ne sert, nous le savons, d'ajouter des espèces, des faits particuliers à la loi fondamentale, qui, par définition, se doit d'être la plus générale possible.

L'inflation législative est à éviter à tout prix, *a fortiori* en matière constitutionnelle.

Qui plus est, dès 2001, l'interruption volontaire de grossesse a été reconnue par les sages de la rue de Montpensier comme composante de « la liberté de la femme qui découle de l'article II de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », laquelle est garantie constitutionnellement au titre des libertés fondamentales.

Aussi le Conseil constitutionnel est-il déjà le garant de l'IVG. Si nous inscrivions celle-ci dans la Constitution, qu'en serait-il du droit à la contraception ? La Constitution nous protège par ses grands principes. Cette inscription n'éviterait pas les débats qui ont pu avoir lieu sur les modalités.

Cependant, l'IVG fait toujours l'objet de contestations, en paroles comme en actes.

Mon devoir, notre devoir, est de répondre sans faillir et sans faiblir à ces attaques, et de défendre avec fermeté, dans nos instances nationales, mais aussi dans les instances internationales, les valeurs de dignité et de liberté qui font la fierté de la France.

Je serai de celles qui continueront à se battre contre ceux qui culpabilisent les femmes, contre ceux qui rejettent les femmes dans la solitude, dans la honte et dans l'angoisse, contre ceux qui les mettent en danger.

À l'extérieur, je porterai mon engagement avec la même détermination.

Trop peu de pays disposent d'une législation en faveur de l'IVG. Et je constate une regrettable frilosité parmi certains pays européens – vous l'avez souligné, madame Cohen.

Certes, le Conseil de l'Europe rappelle que « le choix ultime d'avoir recours ou non à un avortement devrait revenir à la femme, qui devrait disposer des moyens d'exercer ce droit de manière effective. »

Pourtant, je n'ai pas besoin de chercher très loin pour trouver des exemples de mise en danger du droit à l'IVG : à Malte, on l'a dit, celle-ci demeure interdite ; en Irlande, elle n'est permise que lorsque la vie de la mère est en danger ; en Pologne, on l'a dit également, de nouvelles politiques très restrictives sont menées, et les femmes, en conséquence, sont dans la rue pour revendiquer leur droit. Je pense aussi à l'Italie, où quatre médecins sur cinq refuseraient de pratiquer l'IVG.

En parallèle, de vastes vagues d'attaques contre l'avortement se multiplient. Malheureusement, elles n'épargnent aucun pays – nous le voyons bien en France. Toutes les ruses sont utilisées. Je pense en particulier aux sites de désinformation et aux campagnes sur les réseaux sociaux. J'y reviendrai.

Ces contestations, ces régressions nous rappellent que le combat est loin d'être achevé pour que chaque femme puisse jouir de son droit à la vie privée, à la santé, à la liberté de prendre ses propres décisions.

J'y vois un enjeu majeur non seulement de santé publique, mais aussi de respect des droits des femmes et de leur autonomie.

C'est pourquoi je veillerai à ce que l'accès à l'IVG demeure toujours possible, dans notre pays, pour toutes les femmes, grâce à une offre accessible, diversifiée et de proximité.

En effet, nous devons rendre l'IVG plus accessible, en réduisant les délais des rendez-vous et en diversifiant les lieux de prise en charge, mais aussi l'offre, afin que chaque femme bénéficie d'une procédure conforme à sa volonté.

Je poursuivrai nos efforts en matière d'information relative aux différentes méthodes d'IVG, et je lutterai contre la désinformation sur internet.

Chacune de nos concitoyennes doit pouvoir prendre une décision éclairée et responsable.

Parce que l'entrave n'est plus seulement physique, parce qu'elle prend des formes diverses, insidieuses, le délit d'entrave a été rénové en 2017, contre les pratiques de désinformation, comme vous l'avez souligné, madame Laborde et monsieur Mohamed Soilihi. Certains, dans cet hémicycle,

ont voté contre la proposition de loi relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse, en 2017, au motif de la liberté d'expression.

**Mme Françoise Laborde.** Ils ne s'en souviennent pas !

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** Or le délit réprime ceux qui trompent, pas ceux qui s'expriment.

**Mme Françoise Laborde.** Tout à fait !

**Mme Agnès Buzyn, ministre.** Ces pratiques de désinformation sont trop souvent à l'origine de pressions psychologiques sur les femmes et sur leur entourage.

En la matière, nous avons déjà fait de réels progrès, grâce à un site internet *ad hoc* et au numéro national gratuit et anonyme « Sexualités, contraception, IVG ».

Je pense aussi à l'ouverture des IVG instrumentales aux centres de santé, ou encore à l'extension des compétences des sages-femmes en ce qui concerne l'IVG médicamenteuse.

Enfin, le projet de loi ratifiant l'ordonnance portant extension et adaptation outre-mer de la loi de modernisation de notre système de santé est déposé devant le Sénat. Ce projet est d'importance, puisqu'il étend en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française les compétences des sages-femmes pour pratiquer l'IVG médicamenteuse.

Cela étant, ces mesures ne doivent pas rester de vains mots, et je ferai en sorte qu'elles soient effectives sur le terrain, qu'elles soient une réalité pour les femmes sur tout le territoire.

Précisément, les agences régionales de santé ont mis en place leurs plans régionaux pour l'accès à l'IVG, afin de faire de cet accès une priorité d'action territoriale.

J'ai une pensée toute particulière pour les jeunes femmes et pour les femmes les plus éloignées de notre système de santé. Toutes doivent pouvoir, en toute confiance, accéder à leurs droits.

Nous ne devons en aucun cas renoncer aux principes de confidentialité et d'anonymat dans les parcours proposés. À mes yeux, l'anonymisation du parcours est un gage essentiel de protection pour les mineures vulnérables, afin qu'elles soient protégées contre les pressions de leur entourage et libérées de tout sentiment de honte.

Toutes ces mesures que j'ai rapidement évoquées doivent aussi permettre de lutter contre les inégalités socio-économiques.

Vous le savez, mesdames, messieurs les sénateurs, ces inégalités se manifestent non seulement dans l'usage des moyens de contraception, mais aussi dans l'accès à une information fiable, vecteur de lutte contre les fausses représentations.

Plus largement, considérer l'accès à l'IVG comme un objectif détaché des autres enjeux relatifs à la santé sexuelle serait une erreur.

La santé sexuelle, dans son ensemble, est un sujet central et transversal – je vous rejoins, madame Gatel.

J'engage une démarche globale pour garantir à chacune et à chacun une vie sexuelle autonome, responsable et sans danger, ainsi que le respect des droits individuels en la matière.

C'est tout l'enjeu de la feuille de route sur la santé sexuelle qui sera prochainement rendue publique. Elle déclinera la priorité à la prévention que j'ai présentée il y a peu aux côtés du Premier ministre.

Plus spécifiquement, nous devons adopter une approche plus positive de la santé sexuelle, centrée sur l'éducation à la sexualité.

Les femmes, et plus généralement les couples, doivent pouvoir choisir quand et à quel moment ils peuvent et ils veulent avoir un enfant. Cela passe par la prévention et la planification.

Il m'apparaît ainsi indispensable de rappeler mon soutien, notre soutien, au Mouvement français pour le planning familial et le partenariat que nous avons noué avec lui.

Depuis 1960, ce mouvement milite pour que chaque personne puisse vivre une sexualité épanouie à l'abri des grossesses non prévues et des infections sexuellement transmissibles. Il participe en outre activement aux actions portées par la stratégie nationale de santé sexuelle.

J'aimerais enfin rappeler l'importance de l'ordonnance relative à la Polynésie et à la Nouvelle-Calédonie, ainsi que les moyens apportés à Mayotte, en Guyane et dans les territoires ultramarins en général.

Pour renforcer l'information et l'accès à la planification des femmes, plusieurs leviers ont déjà été mis en place.

Pour développer l'accès à l'information et aux soins, prévenir les grossesses non prévues et les infections sexuellement transmissibles, une convention entre le ministère des outre-mer et le Mouvement français pour le planning familial a été signée pour la période 2017-2019.

Pour renforcer le planning familial à proprement parler, mission qui relève de la protection maternelle et infantile, plusieurs mesures ont également été prévues : le versement du montant de la compensation financière pour 2009-2017, au titre du transfert de compétence de la protection maternelle et infantile qui sera étalé sur trois ans à compter de 2018, ainsi que le droit à compensation pérenne pour 2018, soit 120 millions d'euros, reconnu par l'État dans la loi de finances pour 2018.

Ces moyens supplémentaires permettront aux services départementaux de mieux répondre au renforcement des moyens du planning familial.

En outre, le centre hospitalier de Mayotte a prévu de s'engager par convention avec le département de Mayotte pour aider à la mise en œuvre de la protection maternelle et infantile. Cette convention vise le recrutement et la mise à disposition de personnels de sages-femmes et de médecins généralistes.

Mesdames, messieurs les sénateurs, nous avons devant nous un enjeu majeur : faciliter l'accès à un droit effectif à l'IVG. Cet enjeu nous concerne tous ; il nous oblige à renforcer l'engagement des professionnels et de la société civile, pour que chaque femme, quelle qu'elle soit, puisse bénéficier d'un droit effectif en la matière.

Nous connaissons tous les mots que Simone Veil prononça dans votre hémicycle. Ils résonnent en moi dans toute leur modernité, car l'enjeu et le défi restent entiers.

D'aucuns ont vu dans l'année 2017 celle où la cause des femmes fut mise, enfin, en lumière. Nous revient la responsabilité de maintenir cette lumière par des actions concrètes qui facilitent et harmonisent sur notre territoire une accessibilité effective au droit fondamental qu'est le droit à l'interruption volontaire de grossesse. *(Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche, du groupe Les*

*Indépendants – République et Territoires, du groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen et du groupe Union Centriste, ainsi que sur des travées du groupe socialiste et républicain et du groupe Les Républicains. – Mme Michelle Gréaume applaudit également.)*

**M. le président.** Mes chers collègues, nous en avons terminé avec le débat sur la constitutionnalisation de l'IVG.

Nous allons interrompre nos travaux quelques instants.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à dix-sept heures cinquante, est reprise à dix-sept heures cinquante-cinq.)*

**M. le président.** La séance est reprise.

4

## POLITIQUE DE FRET FERROVIAIRE

### Débat organisé à la demande du groupe Les Républicains

**M. le président.** L'ordre du jour appelle le débat, organisé à la demande du groupe Les Républicains, sur la politique de fret ferroviaire en France à la suite de la présentation du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures du 1<sup>er</sup> février 2018.

Nous allons procéder au débat sous la forme d'une série de questions-réponses dont les modalités ont été fixées par la conférence des présidents.

Je rappelle que l'orateur du groupe qui a demandé ce débat disposera d'un temps de parole de dix minutes, y compris la réplique, puis le Gouvernement répondra pour une durée équivalente.

Dans le débat, la parole est à M. Gérard Cornu, pour le groupe auteur de la demande. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – MM. Alain Fouché et Loïc Hervé applaudissent également.)*

**M. Gérard Cornu, pour le groupe Les Républicains.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, le groupe Les Républicains a souhaité l'inscription à l'ordre du jour d'un débat sur la politique de fret ferroviaire en France, à la lumière du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures rendu en février dernier et dans le prolongement du débat que nous avons eu la semaine dernière, pour rappeler notre attachement au système ferroviaire français, mais aussi la nécessité de conforter le fret ferroviaire dans notre pays.

**M. Charles Revet.** Et il y a du travail à faire !

**M. Gérard Cornu.** La SNCF, devenue SNCF Mobilités le 1<sup>er</sup> janvier 2015, a toujours eu à faire face à la concurrence d'autres modes – routier, aérien et fluvial –, du fait de la porosité qui existe entre les différents modes du secteur des transports de marchandises. Mais le développement de la concurrence intramodale, avec d'autres entreprises ferroviaires, a constitué une contrainte nouvelle.

En effet, l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire est effective depuis mars 2003 pour les trafics internationaux et depuis mars 2006 pour les trafics nationaux. La concurrence intramodale avec les autres entreprises ferroviaires, dont les parts de marché atteignaient 44,5 % en 2016, est donc une réalité pour Fret SNCF.

L'adaptation de la SNCF au fret est une question posée depuis très longtemps. Les rapports présentés par nos anciens collègues Hubert Haenel et François Gerbaud, en 2003, et Francis Grignon, en 2010, respectivement intitulés *Fret ferroviaire français: la nouvelle bataille du rail* et *Avenir du fret ferroviaire: comment sortir de l'impasse?*, recensaient déjà les causes du déclin du fret.

S'il est indéniable que la SNCF a multiplié ces dernières années les plans de réforme de son activité fret, les résultats sont malheureusement peu probants.

Pourquoi ce déclin? Les causes en sont multiples, ce constat étant d'ailleurs très largement partagé.

Le déclin est tout d'abord lié à la désindustrialisation de la France: moins de produits fabriqués sur le territoire, c'est moins de produits transportés.

On observe par ailleurs une moindre attractivité des ports français par rapport à leurs voisins européens – on peut noter malgré tout, dans ce domaine, que le port du Havre, mon cher Charles Revet, est en train d'inverser la tendance et commence à faire concurrence à ses voisins européens.

**M. Charles Revet.** Tout à fait!

**M. Gérard Cornu.** Quoi qu'il en soit, moins de marchandises arrivant par la mer, c'est moins de marchandises transférées sur les trains à partir des ports. À cet égard, on pourra souligner l'importance de l'intermodalité ferroviaire-fluvial.

En outre, le réseau ferroviaire est mal entretenu, insuffisamment équipé, et n'est pas du tout orienté fret. Les gouvernements successifs, toutes tendances politiques confondues, ont fait plus ou moins consciemment le choix de privilégier le transport de voyageurs au détriment du transport de marchandises, à l'inverse de ce que l'on observe en Allemagne, par exemple.

**M. Alain Fouché.** C'est vrai!

**M. Gérard Cornu.** Par ailleurs, la concurrence de la route est indéniable. Les entreprises jugent les camions plus fiables, moins coûteux et plus souples sur les distances courtes et moyennes. De plus, les délais sont en général respectés par les poids lourds, malgré les aléas de la route.

Enfin, nous ne pouvons ignorer les incohérences de la politique de l'État au cours de ces dernières années.

Si celui-ci affirme d'un côté son soutien au fret ferroviaire, il a dans le même temps pris plusieurs décisions qui pénalisent ce dernier fortement, comme l'abandon de l'écotaxe.

De surcroît, les négociations sur le cadre social commun prévues par la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire ont alourdi les contraintes des opérateurs privés, ce qui a encore augmenté leurs coûts.

La situation est encore pire pour Fret SNCF, dont le régime de travail a été rigidifié.

Le transport routier, que l'on s'en félicite ou non, restera donc longtemps encore le mode de transport prépondérant en France, grâce à sa flexibilité.

Nous devons absolument stopper l'érosion des parts de marché du fret ferroviaire par rapport aux autres modes de transport.

Le fret ferroviaire est un mode de transport propre, qui, je le rappelle, participe à l'aménagement du territoire. Il doit par conséquent être encouragé dans les domaines où il apporte une réelle valeur ajoutée, notamment dans les trans-

ports sur longue distance, pour des marchandises lourdes, en grande quantité et n'ayant pas besoin d'être livrées dans des délais trop serrés. Le développement d'infrastructures ferroviaires et de services doit évidemment répondre aux besoins des chargeurs et des clients.

Si l'on mettait en place un nouveau modèle industriel du transport ferré de fret à l'échelle de l'Europe, si l'on privilégiait les trains lourds et longs sur des sillons de bonne qualité, le fret ferroviaire pourrait être attractif.

Il me paraît pertinent de réaliser au plus vite des « corridors de fret », en utilisant les lignes existantes qui desservent nos territoires. Nous le savons, l'organisation logistique en « saut de puces » est défavorable au fret ferroviaire: pour pouvoir se développer, l'offre de fret doit donc se concentrer sur les grands corridors.

Le cas du nœud ferroviaire lyonnais, que beaucoup ici connaissent, ainsi que du contournement ferroviaire de cette agglomération est un exemple particulièrement significatif.

Nous le savons tous, les enjeux, tant ferroviaires que routiers d'ailleurs, des difficultés de congestion de l'aire urbaine de la métropole du Grand Lyon peinent à trouver depuis de nombreuses années des solutions acceptées par tous.

Pourtant, l'amélioration du nœud ferroviaire lyonnais est impérative si l'on veut développer le fret dans notre pays, dans l'ensemble du pays.

Ce nœud ferroviaire joue un rôle majeur dans le réseau national compte tenu de la densité et de la variété des trafics locaux, nationaux et européens qui le traversent. Ses fortes contraintes doivent absolument être levées pour rehausser le niveau général de fiabilité et diminuer sa congestion permanente, car j'ai pu constater que le réseau est en limite de saturation.

De plus, une modernisation pourrait garantir une meilleure intégration ultérieure des trafics induits par les grands projets appelés à se greffer; je pense notamment à la liaison Lyon-Turin.

Le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures, le COI, reconnaît d'ailleurs l'importance majeure et primordiale que revêt le traitement de ce nœud pour le bon fonctionnement du système ferré français.

C'est pourquoi, en attendant la résorption du nœud lyonnais, le COI a prévu comme mesure transitoire, je dis bien transitoire, et la moins onéreuse la modernisation du tronçon Dijon-Chambéry-Modane, pour un coût estimé aujourd'hui à 700 millions d'euros. Cette mesure permettra d'apporter une première réponse à la problématique du contournement ferroviaire lyonnais pour les trafics nord-ouest et sud-est, tout en soulageant le nœud lyonnais. Mais il ne s'agit, je le répète, que d'une mesure transitoire.

Par ailleurs, pour soulager le nœud lyonnais, il semble indispensable de disposer d'une infrastructure à deux voies de circulation entre Lyon-Saint-Exupéry et Chambéry, ou plus exactement entre Saint-André-le-Gaz et Chambéry. Il faut tout de même le souligner, c'est une ligne à voie unique qui accueille actuellement – cela devient surréaliste! – une ligne européenne, le Milan-Paris, sur laquelle passent, certes, le trafic passager, mais également le trafic fret ferroviaire!

**M. Loïc Hervé.** Les montagnes sont délaissées!

**M. Gérard Cornu.** Il faut aussi donner la priorité à l'embranchement avec les grands ports maritimes et à l'intermodalité ferroviaire-fluvial.

Je pense enfin qu'il faut changer les habitudes des donneurs d'ordre et des chargeurs. Après les accords de Paris et de la COP 21, personne ne peut être indifférent à l'idée de diminuer l'empreinte carbone et la pollution de l'air. Nous ne pouvons plus accepter avec passivité les prévisions de doublement du trafic poids lourds dans les dix prochaines années. Ce sera insupportable pour les automobilistes, qui reporteront leur colère sur l'impuissance des politiques à anticiper les problèmes à venir. Mais, il sera alors trop tard! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et du groupe Union Centriste. – M. Alain Fouché applaudit également.*)

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, permettez-moi tout d'abord d'excuser Élisabeth Borne, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports, qui ne peut malheureusement pas être présente aujourd'hui, puisqu'elle est à l'Assemblée nationale dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la réforme ferroviaire. (*Exclamations amusées sur les travées du groupe Les Républicains et du groupe Union Centriste.*)

Permettez-moi ensuite de remercier le groupe Les Républicains de cette proposition de débat. (*Exclamations sur les travées du groupe Les Républicains.*) Cela me donne d'ailleurs l'occasion d'exposer devant vous les actions du Gouvernement en faveur – j'ai bien dit « en faveur »! – du fret ferroviaire.

**M. François Bonhomme.** C'est bien parti!

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État.** Nous partageons cette priorité avec vous tous: le fret ferroviaire est indéniablement un secteur important de notre politique des transports. Mais c'est un secteur qui connaît aussi, et vous l'avez rappelé, monsieur Cornu, de réelles difficultés.

**M. Charles Revet.** C'est le moins qu'on puisse dire!

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État.** C'est un sujet prioritaire pour le Gouvernement. À ce titre, je reprendrai les propos du ministre d'État Nicolas Hulot: « Voyons comment on peut remettre le ferroviaire au cœur de la mobilité durable sur deux priorités: le confort du transport quotidien et [...] le transport du fret ferroviaire ».

D'abord, je tiens à partager avec vous un constat: la situation actuelle n'est tout simplement pas satisfaisante.

Confronté aux réalités économiques du pays, le fret ferroviaire est en difficulté depuis de nombreuses années; c'est une réalité que l'on ne peut pas nier. Son poids dans l'ensemble des transports de marchandises a décliné, passant de plus de 16 % de part de marché en 2000 à 10 % en 2016, en connaissant un niveau plancher à moins de 9 % en 2010. Cette part modale s'est stabilisée autour de 10 % depuis 2011; vous en conviendrez, c'est trop faible. À titre de comparaison, la part modale du fret est de 40 % en Autriche et de 20 %, soit le double de la France, en Allemagne.

Trois facteurs doivent être pris en compte pour expliquer les difficultés que le fret ferroviaire rencontre en France.

Premier facteur: la faible densité industrielle dans notre pays – elle est, par exemple, trois fois moindre que celle de l'Allemagne – et la répartition inégale des sites industriels sur l'ensemble de notre territoire.

Deuxième facteur: la moins grande compétitivité des ports français par rapport à leurs concurrents européens et la desserte ferroviaire insuffisante de leur *hinterland*; nous avons pris des mesures récentes pour changer cela.

Troisième facteur: la crise économique de 2008, qui a entraîné une contraction de la demande de transport de fret et accéléré la désindustrialisation dans beaucoup de secteurs, en particulier les secteurs qui utilisent fréquemment le mode ferroviaire.

Le niveau de l'ensemble des transports de marchandises en 2016 était ainsi encore inférieur de 20 % à celui de l'année 2007, année précédant la crise économique, dont les effets se font encore malheureusement sentir.

Depuis une dizaine d'années, l'activité de fret ferroviaire connaît une difficulté structurelle face à la concurrence féroce du mode routier. Ce dernier offre plus de souplesse et de réactivité que le mode ferroviaire. Il est aussi moins onéreux, depuis la baisse du prix du gasoil de 40 % en trois ans et la contraction des prix de main-d'œuvre en raison d'opérateurs des pays de l'Est extrêmement compétitifs. Mais je reviendrai sur la compétitivité du pavillon français dans la suite de mon intervention.

Il est par ailleurs indispensable de mener des actions coordonnées et ambitieuses pour contrer les tendances que je viens de décrire.

Le fret ferroviaire est pleinement pris en compte dans les travaux en cours depuis plusieurs mois au sein du ministère chargé des transports. Je pense d'abord à la stratégie des mobilités et à la future loi d'orientation sur les mobilités, qui comprendra un volet important fret. Je pense aussi au rapport du Conseil d'orientation des infrastructures qui intègre bien des investissements en faveur du fret ferroviaire à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros: liaisons Serqueux-Gisors, Dijon-Modane, désaturation des nœuds ferroviaires, etc. Permettez-moi à cette occasion de saluer devant vous l'engagement de certains de vos collègues, notamment Hervé Maurey, président de votre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Gérard Cornu et Michel Dagbert, dont les travaux nous ont beaucoup aidés et inspirés. Je pense enfin aux réflexions et discussions en cours avec le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire.

Les actions en faveur du fret ferroviaire, qui, vous le voyez, sont essentielles aux yeux du gouvernement actuel, s'articulent autour de cinq priorités.

Première priorité: améliorer la qualité de service de SNCF Réseau et donner de la visibilité sur la tarification du réseau.

La relance du fret ferroviaire passe en premier lieu par la disponibilité et la qualité des sillons, préalables à l'amélioration de sa fiabilité.

La ministre Élisabeth Borne a donc souhaité l'organisation de la « Conférence nationale sillons fret », qui s'est tenue le 6 février dernier. Ce moment d'échanges a permis de confirmer une évolution positive de la qualité des sillons et une meilleure rencontre entre l'offre de SNCF Réseau et les demandes des entreprises ferroviaires. Ainsi, SNCF Réseau a

pu indiquer le lancement de nouvelles actions concrètes visant à améliorer encore l'anticipation et la qualité de service, comme la mise en œuvre d'un réseau ferroviaire de fret de haute qualité de service, représentant près de 80 % du trafic fret en trains-kilomètres.

Le Gouvernement a en outre confié une mission au Conseil général de l'environnement et du développement durable, ou CGEDD, pour améliorer la qualité de service offerte aux entreprises de fret ferroviaire par le gestionnaire d'infrastructure, de façon à rendre le système plus compétitif et à déterminer la juste trajectoire des péages et des aides publiques visant à compenser les prix des sillons, dans le contexte de concurrence directe, avec le mode routier ; nous y reviendrons.

Deuxième priorité : garantir une bonne irrigation des territoires avec les lignes capillaires de fret.

L'irrigation ferroviaire des territoires est indispensable. Depuis trois ans, l'État a financé des aménagements de ces petites lignes à raison de 40 millions d'euros par an, ce qui a permis de traiter près de 800 kilomètres de lignes.

Dans le cadre du projet de loi d'orientation sur les mobilités, le Gouvernement propose de pérenniser ce dispositif. Un nouveau référentiel adapté à la maintenance des lignes capillaires a d'ailleurs été publié à l'automne 2016. Sur les lignes capillaires de fret, le Gouvernement devrait vous proposer d'aller plus loin que les préconisations du Conseil d'orientation des infrastructures. Je suis certaine que cela vous intéresse, messieurs les députés !

**Plusieurs sénateurs.** Ici, nous sommes au Sénat !

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État.** Excusez-moi : je voulais dire : messieurs les sénateurs ! Je vois que vous suivez ; c'est bien ! (*Exclamations.*)

**M. Alain Fouché.** Apparemment, nous ne comptons pas pour vous !

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État.** Mais si ! Vous comptez beaucoup ! Comme je l'ai souligné, vous contribuez à nos travaux, et je vous en remercie.

Dans le même esprit, le Gouvernement a obtenu auprès de la Commission européenne la possibilité de mettre en place un dispositif d'aides publiques à la création, à la réactivation, à la remise en état et à la modernisation des secondes parties d'installations terminales embranchées, les ITE, parties privées appartenant aux industriels.

Troisième priorité : améliorer la performance dans l'intermodalité.

Le développement du transport combiné est une priorité du Gouvernement. C'est un secteur en forte croissance, avec 9 milliards de trains-kilomètres en 2015 contre 7,2 milliards en 2010.

L'État a soutenu ce secteur par des aides à l'exploitation, entre 25 millions d'euros et 30 millions d'euros par an ces dernières années. Ces aides doivent être pérennisées et notifiées à la Commission européenne en 2018. Le Gouvernement a confié une mission au CGEDD, qui a confirmé l'utilité du dispositif, même si celui-ci peut être adapté pour devenir plus performant.

Un nouveau système d'aides à la pince sera donc notifié à la Commission européenne dans les prochains mois.

L'État est également mobilisé en faveur du développement du ferroutage sur les grands axes de trafic pour diversifier les solutions de transports massifiés, vers l'Italie ou l'Espagne.

Le Gouvernement a, par ailleurs, clarifié sa stratégie portuaire, lors des assises de l'économie maritime, au mois de novembre 2017 ; je suis sûre que cela ne vous aura pas échappé. Il s'agit de transformer leur modèle économique et de développer la compétitivité de nos grands ports ; c'est une priorité. Cela passe par des infrastructures, comme la ligne Serqueux-Gisors, ou des modernisations de plateformes multimodales, ou des investissements portuaires importants, comme au Havre, à Dunkerque ou à Fos, ou encore des ouvertures de services de transport combiné vers le centre du pays et même du continent européen, au départ de Dunkerque, du Havre ou de Fos.

Le Premier ministre a aussi ouvert une réflexion sur un plus grand rapprochement des ports de l'axe de la Seine, Paris, Rouen et Le Havre, et sur la possibilité d'une décentralisation des ports de la façade atlantique.

Quatrième priorité : accompagner les innovations technologiques adaptées au transport de marchandises.

Les actions de réduction du bruit ferroviaire sont menées par l'État avec les différents opérateurs, avec un programme pérenne de résorption des points noirs de bruit liés au transport ferroviaire, le trafic fret roulant essentiellement de nuit, en remplaçant les semelles de freins en fonte par des semelles de freins composites.

La massification, avec des convois de fret plus longs et plus lourds, est un facteur de progrès pour le fret ferroviaire. La France peut être considérée comme à l'avant-garde à l'échelon européen sur le sujet, puisqu'une partie des axes majeurs de fret est d'ores et déjà apte à la circulation de trains de 850 mètres. Ces grands convois nécessitent des développements technologiques poussés.

Enfin, cinquième priorité : mener une action énergique contre la concurrence déloyale dans le transport routier de marchandises qui fixe des prix de référence totalement insoutenables. Cette priorité est en fait peut-être la première en termes d'importance.

Dès son arrivée au pouvoir, ce gouvernement a engagé des négociations très ambitieuses sur la révision de la directive sur les travailleurs détachés, c'est-à-dire sur l'application des droits du pays de destination. Ces négociations – je suis certaine que vous les avez suivies – sont en passe d'être finalisées. Le Gouvernement a veillé à faire en sorte que les règles s'appliquent au transport routier.

C'est avec la même détermination qu'il est engagé dans les négociations sur le paquet mobilité à l'échelon européen. Aux côtés des États membres de l'Alliance du routier, nous travaillons à promouvoir les conditions d'une concurrence saine et équilibrée assurant la protection sociale nécessaire, luttant contre le dumping économique et social,...

**Mme Cécile Cukierman.** Mais bien sûr !

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État.** ... mais intégrant aussi pleinement les conséquences environnementales de ces modes de transport, afin de favoriser le report modal vers le ferroviaire. C'est cet objectif que nous partageons avec vous, messieurs les sénateurs. (*Protestations.*)

**Plusieurs sénatrices.** Et « mesdames les sénatrices » ?

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État.** Oui, bien sûr : et mesdames les sénatrices !

**Mme Cécile Cukierman.** Même si c'est accessoire, merci de rappeler que nous sommes quand même là !

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État.** Je vous garantis que c'est bien moins qu'accessoire. J'aurais effectivement dû citer les sénatrices en premier. Il faut dire que certains réflexes sont particulièrement intégrés chez les femmes...

**Mme Cécile Cukierman.** C'est vrai !

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État.** J'en suis désolée.

Mesdames les sénatrices (*Sourires.*), messieurs les sénateurs, comme vous avez pu le comprendre, améliorer la performance du fret ferroviaire est le défi que nous devons relever pour assurer son développement.

Les entreprises ferroviaires et le gestionnaire d'infrastructure se mobilisent pour permettre aux chargeurs d'orienter leurs choix vers ce mode de transport plus vertueux en matière environnementale, ce qui est une priorité de ce gouvernement.

L'État prend également toute sa part de responsabilité en confirmant son soutien au fret ferroviaire et en agissant pour lui redonner toute sa place dans l'ensemble du transport de marchandises et de la logistique.

La ministre Élisabeth Borne rassemblera l'ensemble des acteurs concernés dans le courant du mois pour poursuivre ce travail indispensable.

Monsieur le président, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs (*Sourires.*), je vous remercie de votre attention, et je me réjouis du débat qui arrive. (*Applaudissements sur les travées du groupe La République En Marche et du groupe Les Indépendants – République et Territoires, ainsi que sur des travées du groupe Union Centriste.*)

#### Débat interactif

**M. le président.** Je rappelle que les auteurs des questions disposent de deux minutes au maximum, y compris la réplique. Le Gouvernement a la possibilité d'y répondre pour une durée équivalente.

Dans le débat interactif, la parole est à M. Éric Gold.

**M. Éric Gold.** Dans les semaines qui viennent, la SNCF présentera un plan spécifique de relance du fret ferroviaire. Le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures formule également plusieurs propositions. Compte tenu de la dette de SNCF Fret, de la part modale toujours faible du transport ferroviaire de marchandises et des obligations qui sont les nôtres en matière de développement durable, des évolutions seront les bienvenues.

Mais les plans de relance s'accroissent depuis quinze ans, alors que les problématiques structurelles demeurent. Les voies sur lesquelles ces trains circulent, voies qui structurent le territoire, ont pâti d'un manque cruel d'investissements pendant de nombreuses années, fléchés prioritairement vers la création de lignes à grande vitesse. Les voies structurantes sont ainsi vieillissantes et nécessitent la réalisation de travaux, travaux qui s'effectuent souvent la nuit. Or, nous le savons, les trains de marchandises circulent aussi fréquemment la nuit. Les entreprises de fret qui empruntent désormais des lignes ouvertes à la concurrence souffrent avant tout de l'état du réseau et des travaux importants d'entretien en cours.

Venant s'ajouter à des facteurs plus anciens, comme la désindustrialisation ou la faiblesse des ports, l'arrivée de travailleurs détachés et du cabotage dans le transport routier a aussi eu un impact négatif sur l'attractivité du

fret ferroviaire. Des poids lourds arrivent chaque jour par milliers à la frontière française et déchargent leur marchandise dans une myriade de petits véhicules, conduits par des ressortissants étrangers, qui ne sont pas soumis à la réglementation du travail française.

Mais je ne vous apprend rien, madame la secrétaire d'État. Les conditions, ou plutôt l'absence de conditions et de loyauté du transport routier au sein de l'Union européenne nuisent bien évidemment aussi à l'essor du fret ferroviaire.

Compte tenu de tous ces éléments, le fret ferroviaire a-t-il encore un avenir comme vecteur d'aménagement du territoire et comme mode de transport durable des marchandises ?

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur le sénateur, ainsi que je le soulignais précédemment, deux phénomènes défavorables au transport par voie ferrée se sont conjugués ces dernières années : la désindustrialisation que la France a malheureusement connue et une massification des flux.

Mais vous avez raison : le fret a également souffert du manque d'investissements sur le réseau existant. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement vous présentera, dans le cadre du projet de loi de programmation des infrastructures, une réorientation des financements en faveur de ces dernières. Nous veillerons à ce que ces travaux pénalisent le moins possible l'exploitation.

Le Gouvernement veut aussi œuvrer en faveur de l'amélioration de la qualité de service, notamment sur la question cruciale de la ponctualité.

Avec SNCF Réseau, il se concentrera sur les principaux atouts du fret.

Je pense d'abord à sa faculté d'acheminer de grands volumes de marchandises, notamment par des trains complets.

Je pense également à une meilleure utilisation de ses capacités résiduelles : trains massifs, système d'acheminement par wagon isolé ou transport combiné...

Je pense enfin aux actions contre la concurrence déloyale que vous pointez du doigt. Le dumping économique et social que cela entraîne fragilise notre capacité à intensifier le report modal de la route vers le fret. Nous y travaillons à l'échelon européen très activement avec nos partenaires.

Le défi que posent des véhicules utilitaires légers, c'est-à-dire ceux de moins de 3,5 tonnes, fait l'objet d'une attention particulière de la part du Gouvernement. Nous suivons ce dossier de près, notamment à l'échelle européenne.

**M. le président.** La parole est à Mme Élisabeth Lamure. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**Mme Élisabeth Lamure.** En 2016, le Premier ministre a lancé des missions parlementaires sur les enjeux portuaires. Pour ma part, j'étais missionnée sur Fos-Marseille et sur l'axe Rhône-Saône. Le long de cet axe rhodanien, nous avons un boulevard pour le transport du fret : le fleuve, la voie ferrée, l'autoroute.

Pourtant, vous connaissez le constat, mes chers collègues : 82 % du fret est transporté par la route. Le nombre de trains qui quittent le port de Marseille Fos quotidiennement est de l'ordre d'une vingtaine. Savez-vous combien de trains quittent chaque jour le port de Hambourg ? Cent cinquante !

Pourtant, en France, on continue de laisser la part belle au transport routier, qui est responsable de 60 % des émissions de gaz à effet de serre, alors qu'un train transporte l'équivalent de centaines de camions.

Pour ce qui concerne l'axe que j'ai étudié, mon rapport insistait sur le rôle majeur du nœud ferroviaire lyonnais, car sa congestion freine le développement du transport de fret.

La commission Mobilité 21 a classé en première priorité les travaux sur le réseau existant, et 421 millions d'euros ont été inscrits au contrat de plan État-région 2015-2020 pour une première tranche.

Madame la secrétaire d'État, nous sommes en 2018 : quel est l'état d'avancement de cette tranche et, surtout, des suivantes ?

Et *quid* du contournement ferroviaire lyonnais, sur lequel il y aurait, semble-t-il, un report ? (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Madame la sénatrice Lamure, le port de Marseille Fos entend faire de Lyon son port avancé pour renforcer son *hinterland*.

Assurant 55 % des exportations maritimes de la région lyonnaise, il compte s'appuyer sur la densité de ses connexions routières, ferroviaires et fluviales avec Lyon pour augmenter sa part de marché sur la métropole ; il faut un mélange des trois.

Pour mettre en œuvre cette stratégie, ce port s'appuie sur l'association Medlink Ports, qui en a considérablement développé l'offre multimodale et massifiée, grâce notamment au ferroviaire sur le couloir rhodanien. Aujourd'hui, sept entreprises ferroviaires et sept opérateurs de transport combiné opèrent sur et à partir du port de Marseille Fos. Je mentionne également la réalisation du terminal de transport combiné de Mourepiane, dont l'objectif est de dynamiser le trafic de conteneurs grâce à une connexion plus rapide au réseau ferré national.

En 2016, vous appeliez de vos vœux la nomination d'un délégué interministériel sur l'axe Rhône-Saône. Votre proposition a été entendue. À la suite du rapport que vous avez remis conjointement avec le député François-Michel Lambert sur la compétitivité de cet axe, le Premier ministre a confié au délégué interministériel Jean-Christophe Baudouin le soin de mener une réflexion sur une nouvelle stratégie portuaire sur la façade et le long de l'axe précité. Celle-ci aboutira dans quelques mois, à l'été 2018.

Les résultats de cette stratégie portent aujourd'hui leurs fruits.

D'abord, l'offre commerciale ferroviaire à partir et vers le port de Marseille Fos compte quarante-cinq services ferroviaires par semaine.

Ensuite, cette offre continue de s'étoffer avec le lancement d'une nouvelle navette ferroviaire qui va permettre de relier, *via* Lyon, trois fois par semaine les ports de Marseille Fos et du Havre au terminal de Chavornay en Suisse ; le marché suisse dispose d'un potentiel de conteneurs entre 350 000 et 400 000 équivalents vingt pieds par an, alors qu'une part marginale transite aujourd'hui par les ports français.

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

**Mme Élisabeth Lamure.** Madame la secrétaire d'État, le problème en France, notamment dans ce domaine, c'est la lenteur !

J'évoquais voilà un instant le port de Hambourg. Lors des travaux préparatoires au projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, l'un de nos interlocuteurs nous a fourni un exemple très concret : un industriel qui veut s'installer dans une zone portuaire en France met environ dix-huit mois, contre quarante-cinq jours à Hambourg !

Comme le disait l'un de mes collègues la semaine dernière à l'occasion de la Journée des entreprises au Sénat : le monde n'attend pas la France ! (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**M. le président.** La parole est à M. Frédéric Marchand.

**M. Frédéric Marchand.** Depuis plusieurs années – cela a été souligné par Gérard Cornu –, les actions des gouvernements successifs en matière de report modal ont échoué ou n'ont pas été à la hauteur. Les infrastructures ferroviaires et fluviales sont loin de pleinement utiliser leurs capacités en matière de fret.

Ainsi, le secteur du fret a perdu un tiers de son trafic en quinze ans. Et, en 2016, le train captait moins de 10 % du transport de marchandises, contre 88 % pour la route.

Par ailleurs, malgré la libéralisation du marché du fret ferroviaire en 2006, seul un tiers des transports sont aujourd'hui réalisés par des transporteurs privés. À côté de cela, l'activité de transport de marchandises de la SCNF est en grave déficit, et un nouveau plan spécifique de relance devrait être annoncé au printemps, selon Guillaume Pepy.

Au mois de septembre dernier, la Cour des comptes s'inquiétait de cette situation générale, soulignant l'absence d'une politique cohérente et efficace menée par l'État en matière de fret ferroviaire, malgré souvent de bonnes intentions affichées : amélioration de l'état du réseau, mesures en faveur du fret, stabilité des sillons, etc.

En effet, comme nous le savons, ce moyen de transport est aujourd'hui le plus pertinent pour des transports de longue distance : celui de matières dangereuses et en grande quantité. Il évite le bruit, la congestion et la dégradation des chaussées.

Le développement du fret ferroviaire est un enjeu d'avenir. C'est une solution plus sûre, plus écologique et plus respectueuse de la santé de nos concitoyens que la route. Pourtant, elle reste largement moins privilégiée.

L'organisation logistique et la mobilité des marchandises doivent contribuer à la performance économique de notre pays, même si le monde n'attend pas la France... Il est donc indispensable d'améliorer les dessertes pour leur permettre de se hisser au niveau des premiers ports européens. La France ne peut pas se passer de grands corridors de fret ferroviaire de qualité ; vous l'avez souligné, madame la secrétaire d'État.

La Cour des comptes, le rapport Spinetta et le Conseil d'orientation des infrastructures formulent plusieurs recommandations. Ainsi, madame la secrétaire d'État, sans nous dévoiler tout ce qui va suivre, pourriez-vous nous donner quelques pistes pour redonner enfin vie au fret ferroviaire ?

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Marchand, comme j'ai eu l'occasion de l'indiquer, je partage votre opinion : la situation actuelle du fret n'est pas satisfaisante.

Les nombreux plans de relance auraient pu, il est vrai, avoir un impact plus grand, mais, comme je l'ai déjà expliqué, le contexte français était particulièrement compliqué. On ne peut pas dire que ces plans n'ont servi à rien, même s'ils n'ont pas atteint tous les objectifs qui leur étaient assignés. De fait, nous sommes parvenus à stopper la dégringolade.

Dans le rapport Spinetta que vous évoquez, plusieurs mesures sont préconisées. Tout d'abord, en l'absence d'une tarification kilométrique pour les poids lourds à un niveau suffisant pour couvrir les coûts externes dans les zones les plus polluées et congestionnées, les péages de fret devraient être maintenus à un niveau inférieur au coût marginal, ajusté à la sous-tarifification des autres modes, comme le permet d'ailleurs la directive européenne 2012/34/UE.

L'auteur du rapport préconise aussi de créer une filiale de SNCF Réseau dédiée aux lignes capillaires de fret et aux installations de service.

M. Spinetta recommande de recapitaliser Fret SNCF – dont la dette accumulée s'élève, je le rappelle, à 4,3 milliards d'euros en 2016 – et de filialiser lorsque la restructuration de l'activité aura été achevée et aura permis un retour à l'équilibre opérationnel.

Le Gouvernement examine actuellement ces propositions, qui feront l'objet de débats dans le cadre du nouveau pacte ferroviaire.

**M. le président.** La parole est à Mme Cécile Cukierman.

**Mme Cécile Cukierman.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, depuis de trop nombreuses années, le fret ferroviaire est le parent pauvre du rail. Les voies sont vétustes et mal entretenues, ce qui a conduit à l'abandon d'un grand nombre de lignes et à la fermeture de triages. L'État et l'entreprise historique ont organisé la casse de l'outil industriel par l'ouverture à la concurrence et l'abandon du wagon isolé.

Ainsi, l'activité de Fret SNCF s'est réduite à 150 000 wagons en 2014, contre 700 000 en 2005. Les effectifs ont également fondu, passant de 15 000 agents en 2008 à 7 400 en 2015. Demain, avec le rapport Spinetta, les lignes capillaires risquent d'être soit confiées aux régions soit abandonnées, ce qui pénalisera d'autant plus ce qui reste encore de fret ferroviaire.

Fret SNCF est appelé à la filialisation. Il s'agit d'une politique suicidaire, car guidée par la recherche d'un retour à l'équilibre qui est impossible dans un contexte où les péages ferroviaires sont en constante augmentation.

Pourtant, les enjeux environnementaux de rééquilibrage modal sont toujours aussi importants. Nous attendions donc beaucoup du rapport Duron. Nous regrettons que son auteur écrive : « Les investissements [en matière de fret] doivent faire l'objet de nouvelles expertises pour faciliter leur programmation en optimisant les coûts et pouvoir être considérés comme prioritaires dans les programmations » – manière de dire que ces investissements ne sont toujours pas prioritaires et que le rail passe encore une fois derrière la route en termes d'investissements, ce qui le condamne comme activité.

Madame la secrétaire d'État, allez-vous renoncer à la filialisation de Fret SNCF, qui, de fait, condamne l'entreprise publique ? Allez-vous enfin déclarer l'activité du wagon isolé d'intérêt général pour faire du rail la voie privilégiée de transport des marchandises ? Quels engagements financiers pouvez-vous nous annoncer en faveur de ce mode de trans-

port, pour permettre son développement et sa modernisation ? (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste.*)

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Madame Cukierman, en complément des trains massifs ou trains complets qui représentent l'offre la plus pertinente du fret ferroviaire du fait de la grande capacité de massification qu'elle permet, l'offre dite « wagons isolés » se maintient bien en France.

Contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays européens, on peut estimer que l'activité de wagons isolés totalise en France entre 180 000 et 250 000 mouvements de wagons chargés par an, et autant pour des wagons vides. Ce maintien répond à un besoin avéré des chargeurs.

Des secteurs d'activité structurants de l'économie française utilisant fréquemment le mode ferroviaire, comme la sidérurgie ou encore la chimie, ont fait part de leur souhait de disposer, en France et en Europe, d'un service d'acheminement de wagons isolés performant et compétitif.

Une étude sur les wagons isolés pilotée par l'association des utilisateurs de transport de fret, l'AUTF, et publiée en septembre 2016 a conforté la volonté des chargeurs de voir perdurer et se renforcer cette offre qui correspond à des besoins spécifiques liés à des contraintes industrielles, mais aussi de sécurité.

Cette offre est composée de deux grands types d'organisation de transport : d'abord, une organisation structurante nationale construite par Fret SNCF, caractérisée par une couverture géographique importante, avec une stratégie de maîtrise de bout en bout reposant sur un modèle de gestion en réseau ; ensuite, plus récemment, des offres régionales construites sur mesure par les autres entreprises ferroviaires. Ces dernières reposent plus sur un modèle de gestion par axe et s'appuient plutôt sur une coopération entre entreprises ferroviaires lorsque les distances sont plus importantes.

Il s'agit donc maintenant pour les opérateurs ferroviaires d'optimiser la capacité des trains et d'améliorer la commercialisation de ces offres. C'est là que résident les enjeux.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Delcros. (*Applaudissements sur les travées du groupe Union Centriste.*)

**M. Bernard Delcros.** Madame la secrétaire d'État, l'amélioration des infrastructures routières, mais aussi la politique menée depuis longtemps par la SNCF, a considérablement fait chuter l'utilisation du rail, qui est passé de 75 % de parts de marché dans les années soixante à moins de 10 % aujourd'hui.

Néanmoins, en tirer des conclusions hâtives pour considérer, dans une vue à court terme, que le fret ferroviaire n'est pas une solution d'avenir sans replacer ce sujet dans les grands enjeux sociétaux, climatiques et écologiques du XXI<sup>e</sup> siècle serait, à mon sens, une erreur.

N'oublions pas que 94 % des émissions de gaz à effet de serre dus aux transports sont issus du transport routier et que, selon l'Agence nationale de santé publique, plus de 48 000 décès par an seraient imputables, en France, à la pollution de l'air.

**Mme Fabienne Keller.** Absolument !

**M. Bernard Delcros.** Je rappelle que, dans les Pyrénées, plus de 6 millions de poids lourds transitent chaque année vers l'Espagne par les cols du Perthus et du Bariatou.

Dans le Massif central, que je connais bien, quelque 92 % des marchandises acheminées au port de Sète, principal débouché vers la Méditerranée, le sont par camions, alors que ce territoire est irrigué par un réseau de près de 4 000 kilomètres de voies ferrées sous-utilisées.

**Mme Cécile Cukierman.** Très bien !

**M. Bernard Delcros.** Peut-on continuer à laisser croître ce trafic de poids lourds et la pollution de l'air qui l'accompagne, madame la secrétaire d'État ? Ce ne serait pas responsable.

L'enjeu est tel, me semble-t-il, qu'il faut investir dans l'entretien et la modernisation d'un réseau ferroviaire qui n'est pas à construire, puisqu'il existe !

**M. Charles Revet.** Eh oui !

**Mme Cécile Cukierman.** Très bien !

**M. Bernard Delcros.** Première question : seriez-vous favorable au fait de reconsidérer l'avenir du fret ferroviaire dans une vision stratégique de long terme, qui intègre de manière prioritaire les données environnementales, de santé publique et d'aménagement du territoire ?

Seconde question : pouvez-vous m'assurer que la ligne Clermont-Ferrand-Neussargues-Béziers, axe majeur du fret du Massif central, entièrement électrifiée, inscrit en 1994 dans le schéma d'intérêt national des infrastructures ferroviaires et retenu en 2000 dans le schéma européen de fret, une ligne qui conditionne notamment le maintien de l'entreprise ArcelorMittal à Saint-Chély-d'Apcher, sera maintenue ? *(Applaudissements.)*

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Delcros, à l'heure actuelle, il est estimé que 50 millions à 70 millions d'euros d'investissements seront nécessaires sur la partie nord de la ligne située en Auvergne-Rhône-Alpes, ainsi que pour la desserte du site ArcelorMittal à Saint-Chély-d'Apcher.

Cette ligne de desserte fine des territoires présente deux problèmes pour les circulations voyageurs et fret.

S'agissant du fret, cette ligne dessert le site d'ArcelorMittal, dont le maintien présente des enjeux significatifs en termes d'emplois pour le département de la Lozère, comme vous le savez, monsieur le sénateur.

À court terme, pour éviter une rupture des circulations dès 2019, quelque 3,5 millions d'euros de travaux d'urgence sont nécessaires. SNCF Réseau a mis à profit l'été 2017 pour poursuivre les discussions avec les régions Occitanie et Auvergne-Rhône-Alpes sur le financement de ces travaux d'urgence destinés à pérenniser les trafics fret jusqu'en 2021. Les travaux seront donc réalisés au premier semestre 2018 sur une période de trois mois.

Enfin, monsieur le sénateur, vous serez dans les jours qui viennent l'un des premiers informés du lancement de l'appel à manifestation d'intérêt des autoroutes ferroviaires France-Espagne. Je suis sûre que vous suivrez de très près et avec intérêt ce projet.

**M. le président.** La parole est à M. Joël Bigot. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.)*

**M. Joël Bigot.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, le rapport Duron acte le désastreux bilan du report modal, qui a abouti à une victoire écrasante du routier sur le rail.

Le primat est donné à l'amélioration de la desserte des principaux ports français et à l'établissement de grands corridors européens. Aussi l'auteur du rapport mentionne-t-il timidement le nécessaire maintien du réseau capillaire fret, qui est adapté aux besoins des systèmes de production, notamment dans l'agroalimentaire. Il contredit en ce sens le rapport Spinetta, dont les recommandations sur les petites lignes mixtes ont fortement inquiété les utilisateurs de fret.

Les professionnels appellent de leurs vœux une stratégie étatique d'ampleur en matière de fret. En effet, dans une récente interview, la directrice du pôle transport ferroviaire de marchandises du groupe SNCF expliquait très bien que nous avions, malgré l'ouverture à la concurrence, « besoin d'une véritable politique du transport ferroviaire de marchandises ». La logistique est bel et bien une affaire d'État !

Il est vrai que la France ne dispose pas, comme son voisin allemand, de « villages de fret » ou de pôles multimodaux bien répartis sur le territoire. Cependant, en dépit de notre mauvais classement, le fret ferroviaire frémit en ce début d'année 2018, car le routier trouve de moins en moins de main-d'œuvre. La Semaine internationale du transport et de la logistique, qui s'est déroulée à Paris en mars dernier, a confirmé ce nouvel engouement des chargeurs pour ce mode de transport.

Alors que ce secteur va être durement déstabilisé par les mouvements sociaux, il est temps, madame la secrétaire d'État, de créer un écosystème favorable au fret pour les entreprises nationales, qu'elles soient publiques ou privées. Il ne faudrait pas que le projet de loi en préparation consacre une nouvelle fois le transport routier de marchandises, dont l'empreinte carbone est très élevée comparée au rail.

Un document préparatoire à la loi d'orientation sur les mobilités dévoile quelques mesures sur les intentions du Gouvernement dans le domaine du fret ferroviaire.

Pourriez-vous nous préciser quelles sont les dispositions envisagées pour encourager concrètement le report modal vers le ferroviaire ? Comptez-vous aller plus loin que les dispositifs d'incitation que nous connaissons déjà, tels que le FRET21, piloté par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'ADEME, et l'AUTF, pour rééquilibrer les modes de transport ? *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.)*

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Joël Bigot, comme je l'ai indiqué, le Gouvernement travaille à une pérennisation du financement des infrastructures, qui doit passer par une plus juste contribution du transport routier. Attention, nous voulons non pas refaire l'écotaxe, mais mettre en place une redevance d'utilisation, dans le cadre permis par le droit européen. Cela nous paraît juste et opportun, mais aussi urgent.

Nous travaillons également à mieux appuyer le recours au fret par les chargeurs, notamment grâce au dispositif de soutien aux infrastructures terminales embranchées, comme je l'expliquais précédemment.

Le Gouvernement va en outre poursuivre la démarche conduite dans le cadre de FRET21, le dispositif piloté par l'ADEME que vous mentionnez. L'objectif, après une première phase expérimentale, reste de réunir 1 000 entreprises signataires d'ici à 2020, ce qui permettra d'économiser 0,4 million de tonnes.

Enfin, à la suite des Assises de la mobilité, dans la perspective de la loi qui sera débattue au Parlement, nous aurons l'occasion d'évoquer d'autres leviers, notamment ceux qui favorisent le report modal.

Le Gouvernement souhaite mettre en place de nombreux outils ou les mettre à la disposition des collectivités locales, comme les péages urbains. Nous voulons également encourager des mesures contribuant à accentuer le verdissement des flottes et à mieux réguler un secteur en pleine expansion, notamment celui des véhicules utilitaires légers.

**M. le président.** La parole est à M. Alain Fouché.

**M. Alain Fouché.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, en préambule, je souhaite souligner la responsabilité des différents gouvernements, qui ont préféré financer le tout-TGV, plutôt que le fret ou la sécurité.

À l'heure où le Gouvernement envisage de redessiner la carte ferroviaire du pays avec l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs, la question de l'aménagement du territoire est plus que jamais sur toutes les lèvres. Le fret ferroviaire doit, comme le transport de voyageurs, y participer.

Suivant cette logique, le comité interministériel d'aménagement du territoire de décembre 2003, mis en œuvre par Jean-Pierre Raffarin, avait validé le financement de cinq grands axes ferroviaires pour le fret.

Dans le cadre du plan d'action pour la relance du fret ferroviaire d'octobre 2016, le Gouvernement s'était engagé à ce que l'aménagement soit l'un des deux axes stratégiques de la relance de ce secteur. Je veux donc croire à une priorité de cet aménagement dans la politique du fret, indépendamment des clivages politiques !

Le développement du maillage ferroviaire territorial et la relance de l'activité de fret ferroviaire vont nécessairement de pair. Alors que notre pays veut s'engager à la tête de la lutte mondiale contre le changement climatique, il faut encourager le ferroviaire, en particulier la massification du fret.

Le rapport du 1<sup>er</sup> février évoque deux pistes intéressantes : d'une part, le renforcement des investissements de mise au gabarit de l'autoroute ferroviaire atlantique et de la rocade ferroviaire du nord du bassin parisien ; d'autre part, le développement des mesures de domestication, c'est-à-dire l'exploitation de lignes à la fois pour le fret et pour le transport de voyageurs.

Madame la secrétaire d'État, ma question est donc simple : en période de restriction des moyens budgétaires, jugez-vous pertinente cette politique de domestication des lignes et, si oui, sur quelles lignes faut-il placer en priorité ces investissements bénéfiques à la fois au fret et au transport de voyageurs ? (*M. Jean-Paul Prince applaudit.*)

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Fouché, la domestication des sillons consiste à réguler le trafic de voyageurs pour favoriser la circulation des trains de fret. Ce type d'approche permettrait, dans certaines conditions, d'augmenter la capacité globale des infrastructures.

Néanmoins, vous en conviendrez, cela ne pourra se faire qu'au détriment de la qualité de service offerte aux voyageurs. C'est cela le « trade-off ». Il n'y a donc pas de réponse générique à cette situation ; il faut procéder à une analyse au cas par cas, en fonction de la situation propre à chaque

ligne, pour déterminer la meilleure solution possible. Dans certains cas, la domestication peut être une solution, mais dans d'autres, c'est plutôt la réalisation d'investissements de désaturation qui permettra d'augmenter à la fois la qualité de service destiné au fret et aux voyageurs.

Prenons l'exemple de l'axe languedocien, qui est aujourd'hui en situation de saturation. La section Nîmes-Montpellier, qui souffrait d'une congestion chronique, voit sa situation s'améliorer grâce à la mise en place du service de contournement de Nîmes-Montpellier depuis la fin de 2017.

En revanche, pour la section qui est située en aval, entre Montpellier et Perpignan, le projet de ligne nouvelle a été examiné par le Conseil d'orientation des infrastructures, qui recommande de n'engager sa réalisation qu'une fois que l'ensemble des potentialités de la ligne classique aura été exploité. Dans ce cas, l'opportunité et la faisabilité de mesures de domestication vont pouvoir être approfondies, en lien, bien évidemment, avec la région.

C'est donc une approche au cas par cas, vous en conviendrez, qu'il faut favoriser.

**M. le président.** La parole est à M. Éric Gold.

**M. Éric Gold.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, alors que la France a eu l'honneur d'accueillir la COP 21 aboutissant à la signature de l'accord historique sur le climat du 12 décembre 2015, notre trajectoire de réduction des gaz à effet de serre manque ses objectifs. Une marge de manœuvre demeure encore possible, notamment dans le domaine des transports, où le report modal doit être accéléré.

Le transport de marchandises routier ne cesse de progresser, pour atteindre une part modale de 88 % en 2016. Non seulement il a un impact certain sur les infrastructures qu'il emprunte, mais il vient concurrencer un fret ferroviaire par nature moins compétitif, pourtant stratégique et indispensable au regard de nos engagements internationaux et européens.

Or, en dépit de l'ouverture à la concurrence, la part du fret ferroviaire ne cesse de se réduire. Les auteurs du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures, remis en février dernier, inscrivent dans leur quatrième priorité pour répondre à l'urgence qu'il est nécessaire de « se doter d'infrastructures et de services de fret performants au service de l'économie française et transporter les marchandises sur le mode le plus pertinent ».

Pour cela, plusieurs pistes de financement appelant une contribution plus importante du mode routier sont préconisées, telles que la réaffectation d'une partie plus importante à la politique des mobilités de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, la réforme des niches fiscales dont bénéficient les poids lourds, ou l'instauration d'une redevance temporelle.

D'ailleurs, le rapport souligne que « le principe de la prise en charge par l'usager routier de son coût d'usage et de ses coûts externes se renforce par étapes successives au niveau européen et apparaît inéluctable ».

Madame la secrétaire d'État, vous avez confirmé à plusieurs reprises que le transport routier serait mis à contribution afin de financer les infrastructures de transport, à hauteur de quelques centaines de millions d'euros.

Aussi, pourriez-vous nous préciser les modalités de cette contribution, en nous disant en particulier si les nouvelles recettes seront affectées au mode ferroviaire pour compenser l'écart de compétitivité existant, ainsi que le calendrier de sa mise en œuvre? (*M. Ronan Dantec applaudit.*)

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Gold, pour permettre le développement du fret ferroviaire, l'un des enjeux majeurs pour le Gouvernement est le maintien des infrastructures existantes et l'optimisation de leur exploitation. Au total, ce seront donc 36 milliards d'euros sur dix années qui vont être consacrés à la rénovation du réseau ferré le plus circulé. Cela contribuera aussi, en toute logique, au meilleur fonctionnement du fret; celui-ci est actuellement pénalisé par l'état du réseau, qui laisse parfois à désirer.

En ce qui concerne plus spécifiquement des projets liés au fret, sur l'ensemble des transports de marchandises, dont les ports et les voies navigables, l'État a mobilisé entre 90 millions et 120 millions d'euros par an dans le cadre du budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, l'AFITF, ces dernières années.

Au travers de ces financements, on vise notamment les investissements sur les lignes capillaires avec le concours des collectivités territoriales concernées. S'agissant spécifiquement des lignes capillaires de fret, l'État participe depuis 2015 au financement de leur régénération, aux côtés des régions et des autres parties prenantes, à hauteur de 10 millions d'euros par an.

À la lumière des conclusions du COI, les travaux préparatoires du Gouvernement portant sur le projet de loi sur les mobilités vont permettre de définir une trajectoire financière des actions prioritairement soutenues par l'État au cours des prochaines années, dans lesquelles les investissements en faveur du fret ferroviaire pourront s'inscrire et seront importants – le scénario central du COI prévoit 1,6 milliard d'euros sur vingt ans.

**M. le président.** La parole est à Mme Agnès Canayer. (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

**Mme Agnès Canayer.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la place modique du transport ferroviaire dans l'acheminement des marchandises en France – moins de 10 % – est un triste constat largement partagé ici. Ce faible développement est d'autant plus incompréhensible que la France dispose du deuxième plus long réseau ferroviaire d'Europe, après celui de l'Allemagne.

Malheureusement, force est de constater que ce réseau n'est pas véritablement connecté avec les grands ports maritimes français qui sont des voies majeures pour l'entrée et la sortie des marchandises de notre territoire. Or le ferroviaire est un outil indispensable pour la massification des transports de marchandises, et donc pour le développement des ports français.

En ce qui concerne le port du Havre, auquel je suis particulièrement attachée et dont le trafic a augmenté de 15 % en 2017, quelque 86 % des conteneurs passent par la route, 9 % par la Seine et moins de 5 % par le train.

Pour gagner des parts de marchés sur le nord et l'est de la France, les lignes de fret doivent être renforcées. La ligne Serqueux-Gisors, dont on a déjà beaucoup parlé, est en cours de modernisation, mais nous savons d'ores et déjà que cela ne suffira pas à permettre l'acheminement et l'augmentation de la part de fret pour les ports de l'axe Seine. L'électrification de

la ligne Amiens-Châlons-en-Champagne permettrait effectivement de pénétrer l'est de l'Europe, mais elle n'est aujourd'hui encore qu'à l'état de projet.

Outre l'augmentation forte de la performance économique des ports, la massification des transports de marchandises par le train améliorerait grandement la performance écologique.

Dernièrement, le rapport Duron du COI a conforté la place du fret ferroviaire, insistant sur la desserte des ports. Dans le rapport Spinetta, intitulé *L'Avenir du transport ferroviaire*, on trouve plusieurs recommandations pour assurer sa compétitivité.

Aussi, madame la secrétaire d'État, comment comptez-vous améliorer la massification du fret, afin de donner aux grands ports maritimes, notamment à ceux de l'axe Seine, les moyens d'être concurrentiels avec les ports de l'Europe? (*Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.*)

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Madame Canayer, l'objectif est l'élargissement de l'interland des trois ports de l'axe Seine, au-delà de leur zone d'influence naturelle qu'est l'Île-de-France.

Plusieurs projets d'infrastructures concourent à cet objectif.

Tout d'abord, il s'agit de la mise au gabarit de la Seine entre Bray et Nogent-sur-Seine. Le Conseil d'orientation des infrastructures a proposé de retenir un engagement de cette opération, représentant un montant d'investissement de 240 millions d'euros à l'horizon 2030.

Voies navigables de France conduit actuellement les études de définition du projet qui permettront ensuite la tenue d'une enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique. Les financements de ces études par l'État et les collectivités territoriales partenaires sont inscrits dans le cadre des contrats de plan État-région 2015-2020 d'Île-de-France et de Champagne-Ardenne. Les conditions de poursuite de cette opération seront à définir à l'issue de l'examen par le Parlement du volet de programmation de la loi d'orientation sur les mobilités.

Ensuite, la desserte du port du Havre, le canal Seine-Nord Europe et MAGEO, la mise au gabarit européen de l'Oise entre Compiègne et Creil. Le canal Seine-Nord Europe donnera la possibilité d'attirer de nouveaux trafics maritimes à destination du cœur de l'Union. Il revient à nos acteurs portuaires de premier plan de saisir l'occasion que constituera l'ouverture de l'axe de la Seine sur le plus grand réseau fluvial d'Europe pour renforcer leur compétitivité.

Enfin, la modernisation de la ligne Serqueux-Gisors, dont la mise en service est attendue mi-2020, permettra une montée en charge progressive du trafic fret à partir et à destination du port du Havre.

Comme vous le voyez, madame la sénatrice, nous mettons bien l'accent sur cette région de France.

**M. le président.** La parole est à M. Frédéric Marchand.

**M. Frédéric Marchand.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, les auteurs tant du rapport Duron que du rapport Spinetta estiment nécessaire de réserver un traitement à part au fret ferroviaire, puisque ce dernier emprunte le réseau principal, mais aussi nombre de lignes à faible trafic, comme celles de catégories UIC – c'est-à-dire Union internationale des chemins de fer – 7 à 9, ainsi

que des infrastructures spécifiques telles que les installations terminales embranchées, ou ITE, des chantiers de transport combiné ou des triages.

Je cite le rapport Spinetta : « La gestion de ces lignes et ses installations de service, essentielles pour l'activité du fret, doit répondre aux enjeux d'exploitation spécifiques du fret, essentiellement en termes de disponibilité et de minimisation des coûts ». Or il apparaît que ces enjeux sont difficilement pris en compte par SNCF Réseau, rajoutant de la difficulté à une situation déjà délicate s'agissant du fret ferroviaire.

L'auteur du rapport Spinetta préconise donc la création d'une filiale de SNCF Réseau dédiée aux lignes capillaires fret et aux installations de services. Selon lui, cela permettrait de renforcer les liens avec les clients chargeurs et transporteurs pour définir des règles de maintenance et d'exploitation spécifiques, ainsi que les aménagements à mener, et de favoriser les partenariats locaux – les clients, les régions ou les chambres de commerce et d'industrie – pour faciliter le financement des investissements.

Voilà notamment un sujet majeur pour les opérateurs ferroviaires de proximité, les OFP, au nombre de onze aujourd'hui, qui empruntent beaucoup le réseau capillaire et se trouvent donc confrontés au problème de l'entretien.

Je rappelle qu'un OFP est une PME ferroviaire locale assurant du transport de fret de proximité et gérant l'infrastructure de façon déléguée. Ces opérateurs ferroviaires de petite taille constituent une réponse nouvelle au transport de courte distance dans les territoires ou dans les ports.

Les derniers chiffres établis accordent aux OFP quelque 10 % des tonnages en 2016, chiffre certes modeste, mais qui permet de mesurer le chemin parcouru depuis 2007, alors que personne n'imaginait la viabilité du modèle.

Madame la secrétaire d'État, sur cette question des lignes capillaires de fret, pouvez-vous nous éclairer sur les intentions du Gouvernement à l'aune des préconisations du rapport Duron ?

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Marchand, les lignes capillaires de fret permettent la desserte ferroviaire des entreprises dans les territoires depuis les grands axes ferroviaires. Elles représentent 10 % du réseau ferré, c'est-à-dire environ 3 000 kilomètres de lignes. Elles sont empruntées par près de 20 % des trains de fret. Maillon essentiel du transport de fret ferroviaire pour assurer la logistique du dernier kilomètre jusqu'à des sites industriels ou agricoles, elles sont d'une importance majeure pour le développement économique des territoires. Nous partageons donc tout à fait votre point de vue.

Néanmoins, leur modèle économique est dégradé par un faible niveau de trafic, et elles sont globalement dans un état détérioré, ce qui nécessite une mobilisation collective de l'État, des régions et des opérateurs pour en assurer la pérennité. Les montants déjà apportés par l'État *via* l'AFITF ont permis, par effet de levier, la réalisation de 100 millions d'euros d'investissements au total et la pérennisation d'environ 800 kilomètres de lignes sur lesquels sont transportés 4 millions de tonnes par an. C'est donc une avancée majeure.

L'État soutient par ailleurs des initiatives locales, consistant à mettre en œuvre des modes de gestion innovants pour les lignes capillaires fret, qui peuvent contribuer à la pérennisation de leur modèle économique. Ainsi, grâce à une ouverture permise par une évolution récente de la réglementation,

il est possible, pour les collectivités qui en feraient la demande, de bénéficier d'un transfert de propriété de ces catégories de lignes.

Le Gouvernement va donc veiller à inclure les lignes capillaires fret dans le projet de loi d'orientation qui sera présenté prochainement au Parlement.

**M. le président.** La parole est à M. Guillaume Gontard.

**M. Guillaume Gontard.** Madame la secrétaire d'État, la réponse de Mme Borne à une question similaire, la semaine dernière, était sujette à interprétation.

Aussi, comme je suis perspicace, vous me permettrez de vous interroger de nouveau sur le projet Lyon-Turin. En reprenant les conclusions du Conseil général des ponts et chaussées et de l'Inspection générale des finances, qui, depuis 1998, n'ont cessé de rappeler que les voies existantes entre Lyon et Turin permettaient de répondre aux besoins de transport des marchandises, l'auteur du rapport Duron a adopté une position de bon sens.

Dans les années quatre-vingt, il circulait 120 trains de fret par jour et vers l'Italie en gare de Modane. Aujourd'hui, il n'en circule plus que 20. Pourtant, le réseau a été modernisé pour un milliard d'euros.

Maintenant que l'informatique est performante, qu'en Italie la voie a été doublée, qu'il n'y a plus de douane et que les voies existantes sont loin d'être saturées, je vous propose de lancer un service d'intermodalité pour reporter les marchandises de la route vers le rail. Il suffit de revenir à une circulation de 120 trains de fret par jour pour compenser la circulation d'un million de camions.

**M. Jean-Pierre Vial.** Très bien !

**M. Guillaume Gontard.** Ce faisant, le Gouvernement fédérerait les transporteurs routiers, les opérateurs ferroviaires, les gestionnaires d'infrastructures, les organisations de protection de l'environnement, les cheminots et les contribuables.

Mieux, vous seriez à l'initiative de mesures concrètes pour améliorer la sécurité routière, pour lutter contre les émissions de CO<sub>2</sub> et atteindre l'objectif de 50 % de part du ferroviaire, imposé par l'Europe. Cela permettrait également de créer au moins 400 emplois pour la manutention et le chargement des trains d'intermodalité.

En respectant l'article R. 1512-2 du code des transports, grâce aux bénéfices tirés du tunnel du Mont-Blanc versés au fonds public pour l'intermodalité, ces réalisations sont financables immédiatement, à l'inverse du Lyon-Turin, qui doit disposer de financements préalables, comme le prévoit le traité bilatéral.

Madame la secrétaire d'État, pourquoi donc attendre un dispendieux et pharaonique tunnel au lieu de régler la question du fret ferroviaire franco-italien rapidement et simplement ? (*Applaudissements sur les travées du groupe communiste républicain citoyen et écologiste. – M. Joël Bigot applaudit également.*)

**M. Ronan Dantec.** Bonne question !

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Gontard, lors du sommet franco-italien du 27 septembre 2017, la France et l'Italie ont confirmé l'importance stratégique de la section transfrontalière de la ligne ferroviaire Lyon-Turin.

Les travaux de reconnaissance de la section internationale de la ligne nouvelle Lyon-Turin sont réalisés à plus de 75 %, avec plus de 23 kilomètres percés à ce jour. Les travaux définitifs du tunnel seront lancés par le promoteur TELT dans le courant de l'année 2018.

À l'horizon 2030, la mise en service du tunnel ferroviaire Lyon-Turin doit permettre de revitaliser le trafic fret ferroviaire, en disposant d'une infrastructure fiable et performante, non permise par la modernisation de la ligne existante, en cohérence avec les autres ouvrages européens déjà réalisés.

Ce projet de 10 milliards d'euros est bien spécifique et tout à fait exceptionnel. C'est aussi pour cela que la part des financements l'est aussi : il est financé à 40 % par l'Union européenne, mais aussi à 35 % par l'Italie. Il fait partie du corridor méditerranéen des réseaux transeuropéens de transport et fait donc l'objet d'un accord international entre la France et l'Italie. La contribution de la France au financement de ces travaux définitifs représente un montant de 2,5 milliards, d'euros sur un montant total d'investissement de 10 milliards d'euros.

**M. Jean-Pierre Vial.** Très bien !

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État.** Les annuités seront en partie couvertes par l'application d'une majoration de péage « Eurovignette » des réseaux autoroutiers alpins et la mobilisation des dividendes d'ATMB, Autoroute et tunnel du Mont-Blanc, et de la SFTRF, la Société française du tunnel routier du Fréjus. La part résiduelle de ces annuités, de l'ordre d'une cinquantaine de millions d'euros par an, a vocation à être couverte par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, qui bénéficie pour cela d'une dotation spécifique et pérenne.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Paul Prince. *(M. Pierre Louault applaudit.)*

**M. Jean-Paul Prince.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, depuis de nombreuses années, en France, le transport ferroviaire de marchandises voit ses parts baisser de manière continue au profit du transport routier. Cette situation a des conséquences graves sur le plan environnemental, les transports routiers étant le premier émetteur de gaz à effet de serre dans notre pays, ainsi que sur le plan économique et social, en mettant en grande difficulté le secteur ferroviaire.

Avec la ponctualité et la fiabilité du réseau, l'une des principales raisons pour lesquelles les professionnels privilégient la route est son coût plus attractif. Or, si le transport routier est plus abordable, c'est en grande partie grâce aux avantages fiscaux considérables dont il bénéficie : les poids lourds circulent gratuitement sur les routes nationales, y compris les poids lourds étrangers en transit, et ne contribuent ni aux frais d'entretien de l'infrastructure ni au coût environnemental que suscite leur passage.

Plusieurs pays européens ont vu la part du ferroviaire dans leurs transports de marchandises augmenter après avoir instauré une fiscalité sur le transport routier : c'est le cas de l'Allemagne, qui a mis en place un péage routier pour les poids lourds en 2005 et où la part du fret ferroviaire dépasse les 20 %, alors qu'elle a chuté sous les 10 % dans notre pays.

En France, le législateur avait fixé des objectifs ambitieux pour le fret ferroviaire dans la loi Grenelle I de 2009. Celui-ci devait atteindre 25 % du transport de marchandises en 2025.

Les objectifs du Grenelle ne furent pas tenus, malgré une stratégie similaire à celle de nos voisins européens. En effet, une « écotaxe » sur les poids lourds devait faire contribuer les

transporteurs routiers à l'entretien des routes et rendre le fret ferroviaire plus attractif. Comme chacun sait, cette taxe fut finalement abandonnée.

Mme Elisabeth Borne a récemment évoqué son intention...

**M. le président.** Il faut conclure, mon cher collègue.

**M. Jean-Paul Prince.** ... de créer une nouvelle taxe, qui concernerait les poids lourds « en transit sur notre territoire », tout en écartant le retour de l'« écotaxe ». Qu'en est-il ? *(Applaudissements sur des travées du groupe Union Centriste.)*

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Prince, le développement du fret ferroviaire implique de rendre ce mode de transport suffisamment attractif, y compris, bien évidemment, du point de vue financier, par rapport aux modes concurrents, et en premier lieu par rapport à la route, qui concentre malheureusement encore aujourd'hui 90 % des transports intérieurs terrestres et des transports de marchandises.

La directive dite « Eurovignette », qui encadre la tarification de l'utilisation des infrastructures routières sur le réseau routier transeuropéen et les autoroutes, propose ainsi des outils de financement intermodal. C'est là que se situe la solution au problème.

En particulier, elle offre la possibilité de majorer les péages autoroutiers pour financer des projets d'infrastructures alternatives sur le réseau transeuropéen. Le texte actuel de la directive est encore trop contraignant, parce qu'il limite cette possibilité à des cas exceptionnels de tronçons routiers situés en zone montagneuse et connaissant de graves problèmes de congestion, ou dont l'utilisation par des véhicules cause des dommages importants à l'environnement. Il limite aussi l'utilisation des recettes correspondantes à des projets situés dans le même corridor que celui sur lequel le péage est majoré.

Dans le cadre de la révision de cette directive, engagée au printemps de l'année dernière, le Gouvernement soutient un assouplissement d'un tel outil de majoration des péages, pour qu'il puisse être appliqué plus facilement et à plus grande échelle. Celui-ci pourrait devenir, y compris sur le long terme, l'un des leviers importants contribuant à accélérer la transition modale, permettant ainsi de diminuer l'impact du transport de marchandises sur l'environnement. Nous entendons donc l'utiliser pleinement.

**M. le président.** La parole est à Mme Nelly Tocqueville. *(Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.)*

**Mme Nelly Tocqueville.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, en septembre dernier, la Cour des comptes s'inquiétait d'une politique peu ambitieuse en matière de fret ferroviaire en France. Elle suggérait au gouvernement des « voies d'amélioration », pour revitaliser particulièrement le transport ferroviaire de marchandises, qualifiant de « préoccupante » la situation de l'opérateur public dans ce secteur.

Cette activité a enregistré une perte nette de 256 millions d'euros en 2015 et de quelque 314 millions d'euros en 2016. En outre, elle est pénalisée par un endettement de l'ordre de 4 milliards d'euros. Le rail transporte un peu plus de 10 % des marchandises qui circulent dans l'Hexagone, tandis que 87 % de celles-ci transitaient encore par la route en 2015. Ces seuls chiffres démontrent la nécessité impérieuse de soutenir le fret ferroviaire et d'en améliorer sa structure,

dans le souci de répondre à des impératifs environnementaux prégnants et aux objectifs de la transition écologique et énergétique.

Quand on sait qu'un train de fret équivaut à 50 camions sur les routes, les nécessités sont donc non seulement environnementales, mais aussi économiques.

Une telle problématique est particulièrement vérifiable, comme cela a été dit, dans ma région, où la modernisation du tronçon interdépartemental Serqueux-Gisors conditionne la compétitivité du port du Havre, confronté aux difficultés induites par l'insuffisance de la part modale, et, plus largement, celle de l'ensemble HAROPA, groupement d'intérêt économique réunissant les ports du Havre, de Rouen et de Paris, et constituant le cinquième ensemble portuaire Nord européen. Actuellement, ce sont moins de 5 % des containers partant du Havre qui relèvent du fret ferroviaire.

Le report à 2020 de l'achèvement des travaux sur cet axe, initialement prévu à la fin de 2019, illustre la difficulté à mettre en œuvre de tels aménagements. Pouvez-vous, madame la secrétaire d'État, nous confirmer cette date pour ce dossier local et, plus généralement, nous informer sur les moyens financiers que le Gouvernement envisage pour moderniser et développer le fret ferroviaire, afin de faire face aux urgences climatiques, économiques et concurrentielles, en particulier au niveau européen? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et républicain.*)

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Madame Tocqueville, comme je l'expliquais en détail dans le cadre de ma réponse à Mme Canayer, la modernisation de la ligne entre Serqueux et Gisors vise à créer un itinéraire fret alternatif à l'axe historique empruntant la vallée de la Seine via Rouen et Mantes-la-Jolie, proche de la saturation en raison de la hausse du trafic de voyageurs.

Elle répond à la volonté politique, d'ailleurs affirmée encore récemment par le Premier ministre, de renforcer la compétitivité des ports normands, notamment celui du Havre, en améliorant l'offre de service entre le port et la région parisienne, et, plus largement, vers l'Europe.

Ce projet bénéficie d'un financement européen important, à hauteur de 71 millions d'euros. Il s'agit d'une opération stratégique, nécessaire pour conforter la position de la France au cœur des grands flux maritimes entre l'Europe et les grandes économies mondiales.

À la suite de la déclaration d'utilité publique prononcée en novembre 2016, les premiers travaux ont démarré pour créer un raccordement ferroviaire direct au sud de Serqueux, électrifier la ligne, l'équiper d'un nouveau système de signalisation, supprimer des passages à niveau et installer des protections acoustiques nécessaires en vue de limiter les nuisances sonores. Sa mise en service, attendue pour mi-2020, va permettre une montée en charge progressive du trafic fret à partir, mais aussi à destination, du port du Havre.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Raison. (*Très bien ! et applaudissements sur des travées du groupe Les Républicains.*)

**M. Michel Raison.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, c'est un beau clin d'œil, en cette journée de grève, que de débattre de la politique de fret ferroviaire !

Adopté à l'unanimité, le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures, au sein duquel siègent nos collègues Hervé Maurey, Gérard Cornu et Michel Dagbert, fait consensus sur le diagnostic.

Le fret ferroviaire, lui, démultiplie les difficultés : déficit de compétitivité, résultat net négatif, endettement, autant de performances que résume avec une certaine délicatesse la Cour des comptes européenne en les qualifiant de « globalement insuffisantes ». Un mauvais jeu de mots pourrait d'ailleurs me faire dire que le dossier déraile... (*Sourires.*) Je crois que c'est pire que cela : nous assistons plutôt à un naufrage.

Pourtant, le discours des différents gouvernants a toujours été clair : dans une approche résolument environnementale, soutenons le fret ferroviaire pour rééquilibrer le mix du transport de marchandises. Impossible de compter le nombre de plans de relance en la matière !

En dépit de cette ambition, l'État a paradoxalement pris des initiatives qui lui ont été défavorables. Elles sont résumées dans un référé de la Cour des comptes de septembre dernier, le pire étant l'abandon de l'écotaxe. Il faut aussi mentionner le renoncement au cadre social harmonisé entre Fret SNCF et ses concurrents ferroviaires et routiers.

Mme Borne a annoncé un « nouveau cap », une « rupture nette », un « changement de méthode » et même une « sortie de dérive ». Le discours me plaît. Je dis : « Chiche ! »

J'aurai deux séries de questions, madame la secrétaire d'État. Premièrement, comment le Gouvernement conçoit-il l'avenir du transport combiné rail-route ? Quels projets envisage-t-il, par exemple, de soutenir pour le favoriser ? Deuxièmement, la création d'un corridor ferroviaire entre Nantes et Budapest via mon département, celui de la Haute-Saône, est-elle envisagée ? C'est l'une des hypothèses évoquées dans une précédente étude.

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Raison, les corridors fret, définis à échelle de l'Union européenne, prévoient d'ores et déjà un axe fret est-ouest, c'est-à-dire le corridor atlantique, qui passe au nord de Vesoul en formant un axe entre Nantes, l'Île-de-France, Metz, Nancy, Strasbourg et s'étendant au-delà, vers l'Allemagne.

De tels corridors sont définis à l'échelle européenne. Pour être redéfinis, ils doivent faire l'objet d'une négociation de longue haleine avec la Commission européenne. Une redéfinition précise n'interviendra qu'en 2023. Le corridor que vous proposez, en se prolongeant jusqu'à Budapest, correspondrait à une modification profonde de l'existant.

En tout état de cause, il ne peut s'agir de multiplier les corridors, sauf à affaiblir ce concept, qui vise précisément à définir des axes prioritaires transfrontaliers supportant un trafic de fret important, pour adopter des mesures d'exploitation adaptées au trafic de marchandises et orienter les investissements en faveur de ce mode de transport. Le développement du fret nécessite de concentrer les actions de l'État et de SNCF Réseau sur les axes à fort potentiel, en sachant qu'il faut également faire face aux demandes des vingt-six autres – bientôt moins ! – États membres.

S'agissant du réseau ferroviaire dans le secteur de Vesoul, la ligne entre Autet et Vesoul, dans le département de la Haute-Saône, n'est effectivement plus exploitée.

Pour autant, le réseau paraît d'ores et déjà très maillé pour les grands flux internationaux. Une éventuelle réouverture de cette ligne ne pourrait se justifier qu'en fonction de besoins locaux. Dans cette hypothèse, il revient aux collectivités locales de se saisir de ce sujet, si elles le souhaitent, et à vous aussi, monsieur le sénateur, de contribuer précisément aux réflexions sur cette question.

N'oublions pas que les gouvernements précédents, dont la majorité à laquelle vous appartenez toujours était aux manettes d'un certain nombre, n'ont visiblement pas suffisamment pris les choses en main (*Protestations sur les travées du groupe Les Républicains*),...

**M. Jean-Paul Émorine.** De la modestie, je vous prie, madame la secrétaire d'État!

**M. Rémy Pointereau.** Oui, restez modeste, madame la secrétaire d'État!

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État.** ... puisque, aujourd'hui, sur la question du fret, nous nous retrouvons peu avancés, malgré le contexte difficile des dix dernières années.

Je sais que vous allez vous intéresser particulièrement à cette question et contribuer, au cours des différents débats dans les assemblées, à faire avancer cette question essentielle.

**M. le président.** La parole est à M. Bernard Delcros.

**M. Bernard Delcros.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, la question qu'il me revient de poser a été préparée par notre collègue Michèle Vullien, qui ne peut être présente parmi nous, retenue pour les raisons que vous pouvez imaginer.

De nombreuses données illustrent le déclin du fret ferroviaire en France ; elles ont déjà été largement citées, analysées et déplorées. La semaine dernière, lors des échanges autour de la proposition de loi d'Hervé Maurey, un collègue sénateur a parfaitement posé la problématique : pour les logisticiens, la route est bien moins chère que le fer, mais n'oublions pas que les poids lourds ne paient pas le coût réel du service rendu, notamment les coûts d'entretien et d'investissement dans le réseau routier.

Se pose donc, ou se repose, la question de l'écotaxe, affirme Michèle Vullien. Certes, cette question est épineuse, mais elle mérite d'être posée aujourd'hui. N'est-ce pas, madame la secrétaire d'État, la solution la plus pertinente pour extraire les containers de notre réseau routier et les remettre sur le rail? Bien sûr, et c'est probablement ce qui a empêché le précédent projet d'aboutir, sa mise en œuvre doit s'accompagner de solutions de remplacement par voies ferrées pertinentes, techniquement et financièrement.

Les régions, qui voient leur compétence transport s'élargir, évoquent régulièrement cette logique de taxe sur l'usage des voiries *via* différents procédés pour dégager des ressources nouvelles. L'idée est bien la même, à la nuance près que les régions envisagent de réinjecter ces nouvelles ressources pour le transport des voyageurs.

L'État ne doit-il pas rouvrir ce dossier ou encourager les régions dans cette logique, à condition d'encadrer et de flécher la nouvelle ressource vers l'amélioration du fret français?

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Delcros, vous le savez, le Gouvernement est confronté à plusieurs défis. L'ayant déjà fait lors de mon propos introductif, je ne reprendrai pas en détail ici le fait

que l'état de nos réseaux de transport se dégrade, que nous sommes confrontés à des problématiques liées à la lutte contre une pollution de l'air particulièrement aiguë, que nous devons accroître toujours plus la sécurité de nos déplacements.

Il nous faut donc – c'est notre priorité, c'est dans ce sens que le Gouvernement auquel j'appartiens travaille –, accorder une priorité absolue à l'entretien et à la régénération de nos réseaux. Vous savez aussi que nous sommes confrontés, en additionnant les sommes concernées, à une impasse financière de quelque 10 milliards d'euros. (*Brouhaha sur les travées du groupe Les Républicains.*)

Messieurs les sénateurs du groupe Les Républicains, je vois que trouver une solution financière à la régénération du réseau ferroviaire français vous passionne, et je serais ravie d'avoir connaissance de certaines des solutions qui émergent peut-être de vos discussions! (*Sourires sur les travées du groupe La République En Marche.*)

En tout cas, je puis vous dire que, au sein du Gouvernement, nous sommes particulièrement attentifs à la question. Je l'ai dit, nous voulons non pas remettre en place une écotaxe nationale, mais, en revanche, identifier plusieurs solutions qui pourraient être envisagées et y travailler, comme le soulignent les rapports établis dans le cadre des Assises nationales de la mobilité.

Le Gouvernement songe à une écotaxe régionale ou examine les différentes voies ouvertes, en s'appuyant sur les conclusions de ces travaux. Il présentera ses propositions en lien avec le projet de loi d'orientation sur les mobilités.

Toutefois, je le répète, nous n'entendons pas remettre en place une écotaxe nationale. L'objectif est de dégager de nouvelles ressources tout en encourageant les comportements les plus vertueux, au regard de l'environnement. Cela suppose d'être résolument innovant, pour être tout à fait en phase avec les attentes de nos concitoyens et les exigences de remise à niveau du réseau ferré en France.

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Jacquin.

**M. Olivier Jacquin.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, le fret ferroviaire questionne la parole politique : il y a, de ce point de vue, un consensus absolu, on ne cesse depuis des décennies de dire que c'est génial, mais le fret ferroviaire ne fait que décroître!

Oui, le fret va de plus en plus mal. Vous me permettez donc de me concentrer sur l'un de ses rares aspects positifs, à savoir les autoroutes ferroviaires, mises en œuvre dans la dernière décennie.

La création et la consolidation d'un réseau cohérent et intermodal sur les grandes lignes et lignes moyennes ferroviaires, pour tous les transports de marchandises qui peuvent être massifiés et cadencés, doivent être une priorité, car c'est effectivement bien à ce niveau que le train est plus compétitif que la route.

Je prendrai l'exemple de la liaison Luxembourg-Perpignan, que je connais bien. Elle fonctionne, et c'est une bonne chose ; heureusement, cela dit, qu'elle a bénéficié d'investissements massifs de nos voisins luxembourgeois... Elle connaît un succès « relatif », pour reprendre le qualificatif de la Cour des comptes, qui pointait le manque d'investissement de la part de l'État français pour être à la hauteur des ambitions affichées. Elle nécessiterait sans aucun doute des investissements complémentaires, notamment dans le sillon rhodanien, aujourd'hui presque à saturation.

D'une manière plus générale, madame la secrétaire d'État, quels investissements sont prévus pour la consolidation des autoroutes ferroviaires ? J'ai entendu votre annonce relative à un nouvel axe vers l'Espagne, qui me semble une bonne chose.

Ma seconde question, plus générale, concernera la nécessaire prise en compte du coût complet pour les transports routiers, tant le désavantage compétitif est massif pour le rail. Aussi, quelles actions le Gouvernement compte-t-il mener pour valoriser davantage le fret ferroviaire face au transport routier, à l'heure de la transition écologique, notamment concernant la question des coûts complets ?

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Jacquin, les autoroutes ferroviaires sont en concurrence directe avec le transport routier de marchandises, notamment international. Elles sont particulièrement dynamiques au sein du segment de transport combiné, lui-même plutôt dynamique au sein du fret ferroviaire.

Les services existants aujourd'hui ont permis de transporter plus de 800 000 poids lourds et d'économiser 75 000 tonnes de CO<sub>2</sub> par an. La mise en exploitation d'un service complémentaire entre Calais et l'Italie est annoncée par l'opérateur à brève échéance. Le gouvernement français coopère activement avec ses homologues espagnol et italien pour promouvoir la mise en exploitation de services nouveaux, ainsi que, car l'enjeu est double, la pérennisation des services existants.

La stratégie de l'État sur ce sujet est triple.

Il s'agit, tout d'abord, de poursuivre la démarche de développement et de pérennisation de l'autoroute ferroviaire alpine, par la mise en concession du service, par son extension si possible à la région lyonnaise, ainsi que par le raccordement de ce barreau alpin à l'axe rhodanien.

Il s'agit, ensuite, de capitaliser sur les investissements passés d'augmentation de gabarit, de circulation de trains longs et de création d'itinéraires de secours qui soient financés par l'État sur l'axe rhodanien, l'axe Calais-Lille-Metz-Lyon-Avignon-Perpignan, en accompagnant la mise en exploitation de services complémentaires sur cet axe.

Il s'agit, enfin, d'améliorer les performances de l'axe atlantique, desservant Calais, Lille, Paris, Bordeaux et Hendaye, entre la frontière espagnole et le nord-est de la France, pour permettre la mise en place de services de ce type sur cet axe majeur de fret ferroviaire. Vous le voyez, monsieur le sénateur, les autoroutes ferroviaires restent une priorité du gouvernement.

**M. le président.** La parole est à M. Olivier Jacquin, pour la réplique.

**M. Olivier Jacquin.** Madame la secrétaire d'État, je vous remercie d'avoir répondu à ma première question. Mais qu'en est-il de la seconde, qui avait trait au problème du coût complet ? Il semble que vous l'ayez diluée dans votre propos global...

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État.** Faute de temps !

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

**M. Didier Mandelli.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, ma question rejoint en partie celles de mes collègues Agnès Canayer et Michel Raison, mais je la pose malgré tout.

Le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures a permis de mettre en lumière des projets permettant de relancer le fret ferroviaire en France. C'est une bonne chose.

Les membres du Conseil préconisent ainsi de « se doter d'infrastructures et de services de fret performants au bénéfice de l'économie française et de transporter les marchandises sur le mode le plus pertinent ». À ce titre, leur rapport met en avant le projet de la voie ferrée Centre Europe Atlantique. Ce projet devrait permettre d'achever la modernisation d'un itinéraire fret au centre de la France pour relier, selon un axe ouest-est, la façade atlantique à l'axe Saône-Rhône et au Rhin, sans passer par Paris et la Grande Ceinture.

La réalisation de ce projet nécessite la modernisation de la section de ligne entre Nevers et Chagny, longue de 163 kilomètres. Le coût serait aujourd'hui estimé à 200 millions d'euros pour l'électrification et l'aménagement de la voie, l'adaptation aux gabarits et la reprise des tunnels et ouvrages d'art.

Pour le port de Nantes-Saint-Nazaire, la réalisation de la voie ferrée Centre-Europe-Atlantique représente un enjeu essentiel en termes de compétitivité.

En 2017, le trafic de marchandises de Nantes-Saint-Nazaire s'est élevé à près de 30 millions de tonnes, en progression de 17,2 % par rapport à 2016. Sur l'ensemble de ces marchandises, un million de tonnes passent par le rail, soit un peu plus de 3 % du total. Cela représente malgré tout un quart du trafic fret de la région Pays de la Loire. J'ai donc la conviction que ce projet peut nous permettre d'aller plus loin et d'améliorer les temps d'acheminement des marchandises.

Aujourd'hui, 87 % des marchandises sont transportées par la route. La France ne possède pas une offre de fret ferroviaire compétitive, faute d'avoir suffisamment cru dans son développement.

Ma question est simple : le Gouvernement soutiendra-t-il ce projet, réelle occasion de développer un axe compétitif de fret ferroviaire reliant directement Nantes et Lyon ? Si tel est le cas, à quelle échéance pouvons-nous espérer le voir aboutir ? *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

**M. Daniel Gremillet.** Très bien !

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Mandelli, le Conseil d'orientation des infrastructures a confirmé le caractère prioritaire de cette régénération, en proposant d'engager sa réalisation, d'ici à 2022, dans deux de ses scénarios.

S'agissant en partie d'une ligne UIC 7 à 9, l'État et les collectivités territoriales devront prendre en charge le coût de cette régénération, soit un montant compris entre 270 millions d'euros et 370 millions d'euros.

L'ampleur de l'effort financier nécessaire pour régénérer la voie confirme que sa modernisation ne peut intervenir que dans un second temps. L'électrification de la section entre Nevers et Chagny devra donc s'envisager à plus long terme.

Le port de Nantes-Saint-Nazaire possède un réseau permettant l'accueil de trains complets sur l'ensemble des sites portuaires connectés avec le réseau ferré national.

Deux principales actions sont engagées afin d'augmenter ce trafic : renforcer l'offre de transport par trains entiers en augmentant les capacités d'accueil sur le faisceau électrifié à

Montoir-de-Bretagne, tout d'abord, accompagner le développement du terminal à conteneurs par la réalisation d'un chantier de transport combiné sur le site de la gare de Montoir-de-Bretagne, ensuite.

Pour placer le port de Nantes-Saint-Nazaire au cœur du réseau de transport européen, le ministère des transports a demandé à la Commission européenne de rattacher l'axe Saint-Nazaire-Tours au corridor atlantique.

La Commission européenne a accueilli favorablement cette demande du gouvernement français.

**M. le président.** La parole est à M. Michel Dagbert.

**M. Michel Dagbert.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, n'appartenant pas à la majorité qui vient de naître, celle qui incarne ce que d'aucuns appellent « le monde nouveau », je vais parler de ceux qui n'ont jamais considéré qu'ils étaient le point zéro de l'Histoire...

Il me plaît donc de revenir sur l'action des élus locaux et territoriaux, qui appartiennent forcément au monde ancien, mais qui ne sont ni des dinosaures ni des mammouths, même si parmi eux se glissent quelques éléphants. *(Sourires.)*

Madame la secrétaire d'État, voilà vingt ans environ, les élus du Nord et du Pas-de-Calais se sont fortement impliqués dans la question des flux de marchandises.

Leur volonté de répondre à la croissance du transport combiné rail-route a permis de mettre en place des installations spécifiques pour le développement du transport de marchandises conteneurisées, aboutissant à la création de la plateforme multimodale de Dourges, opérationnelle depuis 2003.

D'un coût total de 305 millions d'euros, porté par la société publique locale d'aménagement Delta 3 et ses présidents successifs Michel Delebarre, Albert Facon, Philippe Kemel et Christophe Pilch – j'ai plaisir à rappeler leurs noms –, la plateforme trimodale de Dourges associe un terminal de transport combiné rail-route-voie d'eau, des bâtiments logistiques de dernière génération et un centre de services.

Située au cœur d'un marché potentiel de 100 millions de consommateurs dans un rayon de 300 kilomètres, la plateforme de Dourges est aujourd'hui un site d'excellence reconnu. Son activité en 2016 représentait 3 200 trains et 94 000 passages chantiers correspondant à un peu plus de 320 000 manutentions, pour un total de 19 millions de tonnes de fret. Elle constitue donc un bel exemple en matière de projet réussi porté par les élus locaux et des acteurs économiques.

Si l'on peut regretter la faible part du fret ferroviaire en France, et surtout la faiblesse de la densité d'utilisation du réseau ferré...

**M. le président.** Il faut conclure, mon cher collègue.

**M. Michel Dagbert.** ... on peut aussi constater le fort potentiel de développement de ce secteur.

Au vu de ce potentiel, madame la secrétaire d'État, quelles initiatives concrètes comptez-vous prendre afin d'optimiser notre réseau ferré et de conforter des outils tels que la plateforme de Dourges, qui peuvent incontestablement faire partie des instruments d'un rattrapage en matière de fret ferroviaire ?

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Dagbert, j'ai été surprise par vos métaphores animales, voire zoologiques... Je n'aurais moi-même pas osé les utiliser ! *(Sourires.)* Mais l'histoire a du bon, parfois, et c'est précisément le cas s'agissant de cette plateforme multimodale de Dourges.

La plateforme est importante, en effet, et a bénéficié dès l'année 2000 du concours financier de l'État et des collectivités locales. Elle accueille de nombreuses liaisons nationales et vers le Benelux.

Toutefois, pour les raisons que vous avez évoquées, ce site figure parmi les huit répertoriés dans l'étude conduite par les services de l'État en région, avec les acteurs locaux, pour favoriser le développement de services de ferroutage vers l'Espagne, les fameuses « autoroutes ferroviaires », dont nous avons déjà abondamment parlé aujourd'hui.

Cette étude sera intégrée à la documentation de l'appel à manifestation d'intérêt qui va être lancé très prochainement par la France et l'Espagne.

Les acteurs intéressés sont vivement incités à y participer, bien évidemment, et je ne doute pas que vous encouragerez ces initiatives, monsieur le sénateur. Les éléphants et leurs descendants pourront ainsi contribuer à accélérer le développement des autoroutes ferroviaires en France ! *(Sourires.)*

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Vial.

**M. Jean-Pierre Vial.** Madame la secrétaire d'État, laissons au passé le quasi-scandale du fret ferroviaire français, qui fait apparemment consensus.

La ministre Élisabeth Borne déplorait ici même, le 18 janvier dernier, cet abandon de la politique du fret ferroviaire, en déclarant : « Notre système est à bout de souffle et le trafic marchandises en crise, avec une chute de 40 % depuis le début des années 2000. »

S'agissant du futur, permettez-moi de parler du Lyon-Turin, qui figurait au cœur de la stratégie européenne décidée à Essen en 1993 sur le corridor sud-européen, et de son lien avec la route de la soie, chère au président Emmanuel Macron. Si les accords franco-italiens ont sanctuarisé les engagements du tunnel de base, vous me permettez de vous interroger sur deux points essentiels.

Le premier concerne les accès, un sujet sensible sur lequel nous ferions bien de nous inspirer de la démarche de nos voisins italiens. Ils ont en effet rencontré les mêmes difficultés que les nôtres au sujet du coût de ces infrastructures, qui s'élève à presque 10 milliards d'euros, avant de décider de ne conserver dans le calendrier du tunnel de base que les ouvrages nécessaires à son exploitation, soit environ 2 milliards d'euros, et de reporter au-delà de 2050 les autres ouvrages, pour un peu plus de 7 milliards d'euros.

C'est cette même réflexion que nous vous proposons d'engager : elle devrait permettre d'aboutir à des choix comparables, qui éviteraient ces débats confus, inutiles et stériles.

Ma seconde question concerne la plateforme de l'est lyonnais.

L'urgence est aujourd'hui d'augmenter les volumes du fret. La plateforme de l'autoroute ferroviaire alpine d'Aiton, aujourd'hui à saturation, a été conçue à titre expérimental et nécessite l'implantation d'une plateforme de grande capacité à l'est de Lyon. Une décision a été prise à ce sujet en 2009, voilà bientôt 10 ans, et les opérateurs attendent toujours la décision du Gouvernement.

Cette plateforme est la première urgence pour la crédibilité du Lyon-Turin, comme le précisait d'ailleurs Philippe Duron dans son rapport de 2013. *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains et du groupe de l'Union Centriste.)*

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Vial, en ce qui concerne les accès au Lyon-Turin, le Conseil d'orientation des infrastructures considère qu'il est judicieux de donner la priorité à la modernisation de la ligne existante Dijon-Modane, afin de lui permettre d'accueillir dans de bonnes conditions les trafics de fret, pour un montant de 700 millions d'euros.

Le tunnel ferroviaire historique du Mont-Cenis, qui date du XIX<sup>e</sup> siècle, supporte actuellement un trafic de 3 millions de tonnes par an, *via* la ligne classique Dijon-Modane. Modernisée par des investissements de renforcement de la traction électrique et d'amélioration de l'exploitation, cette ligne pourrait acheminer 10 millions de tonnes par an en 2030, puis 15 millions de tonnes par an après l'ouverture du nouveau tunnel, grâce aux gains de productivité qui seraient permis par la nouvelle infrastructure.

Les accords franco-italiens ne comportent pas d'engagement sur le calendrier de réalisation des axes nationaux raccordés au nouveau tunnel de base. Il ne s'agit pas de remettre en cause la réalisation interne des accès, mais d'envisager cette dernière seulement lorsque toutes les potentialités de la ligne classique auront été exploitées. Ce sujet fait bien entendu l'objet d'échanges très réguliers avec la partie italienne.

Lors du sommet franco-italien du 27 septembre dernier, la France et l'Italie ont confirmé l'importance stratégique de la section transfrontalière de la ligne ferroviaire Lyon-Turin. Comme vous le savez, la reconnaissance de la section internationale de la ligne nouvelle Lyon-Turin est réalisée à plus de 75 %.

À l'horizon de 2030, la mise en service du tunnel ferroviaire Lyon-Turin doit permettre de revitaliser le trafic de fret ferroviaire en disposant d'une infrastructure fiable et performante, ce qui n'est pas permis par la modernisation de la ligne existante.

**M. le président.** La parole est à M. Jean-Pierre Vial, pour la réplique.

**M. Jean-Pierre Vial.** Je voudrais vous faire part de ma stupéfaction, madame la secrétaire d'État. Tout le monde, y compris vous, a évoqué le pôle lyonnais et l'autoroute ferroviaire de la vallée rhodanienne. Et vous me parlez de Dijon et d'une ligne dont la rénovation était prévue depuis 2000.

Nous ne voyons aucun inconvénient à la rénovation de la ligne Dijon-Ambérieu, mais il ne s'agit pas du Lyon-Turin ! *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Gremillet.

**M. Daniel Gremillet.** Monsieur le président, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues, en l'espace de quinze ans, le fret ferroviaire en France est passé de 27 % à 10 % à peine du tonnage de marchandises. Si l'on compare avec d'autres pays industrialisés européens, l'Allemagne est à 23 %, la Suède et l'Autriche sont à plus de 40 %.

Madame la secrétaire d'État, vous avez évoqué tout à l'heure les investissements de l'État, des régions, et parfois des départements et des entreprises sur le réseau capillaire, notamment sur le réseau terminal pour les entreprises.

Néanmoins, tout cela ne peut fonctionner que si le réseau en toile d'araignée de nos territoires est en état. Ainsi, pour la région Grand Est, quelque 600 millions d'euros sont nécessaires pour remettre à niveau le réseau. Dans le département des Vosges, l'ensemble des lignes est classé en « 7 à 9 », et l'État risque donc de se désengager totalement. À quoi bon demander à une entreprise d'investir dans un terminal fret si les trains ne sont pas capables de circuler ou s'ils circulent au rythme des calèches ?

Ma question est simple, madame la secrétaire d'État : que pensez-vous faire pour que l'économie et l'industrie de nos territoires puissent disposer d'une réelle chance par rapport aux autres pays de l'Union européenne ? Le fret, aujourd'hui, c'est un coût, une livraison en temps et en heure, la performance, le flux tendu... La réalité économique, ce n'est plus le stockage ! *(Très bien ! et applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains.)*

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

**Mme Brune Poirson, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire.** Monsieur Gremillet, j'espère vous avoir convaincu que le fret ferroviaire était une véritable priorité pour le Gouvernement. Il ne vous aura toutefois pas échappé que nous héritons d'une situation... *(Murmures sur les travées du groupe Les Républicains et du groupe Union Centriste.)*

Cette situation n'a d'ailleurs rien à voir avec le nouveau ou l'ancien monde, mais nous devons trouver des solutions à partir de l'existant. C'est exactement ce à quoi nous nous attachons, et je ne doute pas que vous contribuerez au débat sur les différentes lois qui seront examinées par le Parlement, notamment le nouveau pacte ferroviaire, qui occupe à l'heure actuelle la ministre des transports Elisabeth Borne, ou encore la loi d'orientation sur les mobilités.

Je sais que le sujet vous passionne, monsieur le sénateur, et que vous saurez encourager tous vos collègues à participer au débat. Nous avons besoin de toutes les énergies, tant la situation est préoccupante à certains égards.

Sur la question plus spécifique du sillon lorrain, il s'agit d'une ligne importante de liaison entre Luxembourg et Perpignan. C'est une autoroute ferroviaire qui fonctionne bien, comme l'a souligné Olivier Jacquin, en même temps qu'un outil très utile en matière de transport combiné. Le service a été augmenté en fréquence, de quatre à six trains par jour, et il est désormais prolongé jusqu'à Calais.

Nous sommes déterminés à renforcer encore cette infrastructure essentielle, bel exemple de réussite du fret ferroviaire ; nous l'avons encore évoquée le 20 mars dernier lors du premier sommet intergouvernemental franco-luxembourgeois.

Nous voulons également multiplier ce type d'initiatives ailleurs sur le territoire, car, j'insiste sur ce point, le fret ferroviaire est une priorité du Gouvernement.

**M. le président.** La parole est à M. Daniel Gremillet, pour la réplique.

**M. Daniel Gremillet.** Madame la secrétaire d'État, j'ai eu la délicatesse de dresser un bilan sur quinze ans...

Je suis très choqué par votre réponse, qui ne me rassure nullement. Vous ne parlez que des autoroutes ferroviaires, mais, pour qu'il y ait du monde sur ces autoroutes, il faut aussi penser au réseau capillaire, aux territoires : vous les oubliez ! *(Applaudissements sur les travées du groupe Les Républicains. – Mme la secrétaire d'État proteste.)*

**M. le président.** Je remercie Mme la secrétaire d'État de sa disponibilité et de la spontanéité de ses réponses, ainsi que l'ensemble des intervenants.

Nous en avons terminé avec le débat sur la politique de fret ferroviaire en France à la suite de la présentation du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures du 1<sup>er</sup> février 2018.

5

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à demain, mercredi 4 avril 2018, de quatorze heures trente à dix-huit heures trente :

*(Ordre du jour réservé au groupe socialiste et républicain)*

Proposition de loi visant à proroger l'expérimentation de la tarification sociale de l'eau prévue à l'article 28 de la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 (n° 290, 2017-2018) ;

Rapport de Mme Françoise Cartron, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (n° 377, 2017-2018) ;

Texte de la commission (n° 378, 2017-2018).

Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer (n° 231, 2017-2018) ;

Rapport de M. Thani Mohamed Soilihi, fait au nom de la commission des lois (n° 379, 2017-2018) ;

Texte de la commission (n° 380, 2017-2018).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

*(La séance est levée à dix-neuf heures quarante-cinq.)*

*Direction des comptes rendus*

GISÈLE GODARD

## QUESTION(S) ORALE(S) REMISE(S) À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

*Dysfonctionnements de la caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis*

N° 0318 – Le 5 avril 2018 – **Mme Éliane Assassi** interroge **M. le ministre de la cohésion des territoires** sur les dysfonctionnements constatés à la caisse d'allocations familiales de Seine-Saint-Denis.

La mutualisation entre les différentes caisses du territoire conduit à des retards de paie ; les agents doivent effectuer des tâches normalement dévolues à l'échelon supérieur. Les fermetures de locaux et le manque de personnels sont un frein pour les usagers. Le retard moyen dans le traitement des dossiers est de onze semaines en Seine-Saint-Denis.

Elle lui demande donc de préciser quelles mesures il compte prendre afin de garantir aux usagers l'accès à leur service public.

## *Situation du groupement hospitalier du Havre*

N° 0319 – Le 5 avril 2018 – **Mme Agnès Canayer** attire l'attention de **Mme la ministre des solidarités et de la santé** sur la situation du groupe hospitalier du Havre (GHH) qui traverse une situation difficile depuis plusieurs années.

Le GHH est le plus important établissement français en nombre de lits et places en raison de son important secteur en psychiatrie et de son nombre élevé de lits aux services des personnes âgées. Il occupe le sixième rang en ce qui concerne les lits de médecine, chirurgie, obstétrique (MCO). Son secteur sanitaire couvre la partie ouest de la Normandie, ainsi que la zone périphérique de Pont-Audemer située en Basse-Normandie, soit un territoire de santé de plus de 500 000 habitants. Il embauche plus de 4 500 personnes.

Or, depuis plusieurs années, les services des urgences et de psychiatrie, notamment, rencontrent des difficultés qui touchent le personnel et les conditions d'accueil des patients.

Ainsi, à l'approche de l'hiver, la situation dégradée du service des urgences du GHH est exacerbée par l'afflux de personnes dont le dernier recours est l'hôpital.

Ainsi, à titre d'exemple, l'équipe du service des urgences composée de seize personnes maximum, a enregistré près de 150 admissions sur certains jours. La capacité du service ne peut en aucun cas accueillir autant de personnes dans des conditions satisfaisantes. Cet engorgement du service révèle une pénurie de praticiens dans le département. Les patients ne pouvant être pris en charge ailleurs se dirigent alors vers les urgences hospitalières.

Par ailleurs, le service des urgences psychiatriques rencontre des difficultés du même ordre. Un plan d'investissement de 15 millions d'euros pour les prochaines années prévoit la réhabilitation des trois pavillons de l'hôpital Janet ; le renforcement des équipes devrait contribuer à terme à améliorer les conditions de travail.

Il reste toutefois des efforts à fournir pour que les conditions soient totalement satisfaisantes. Il s'agit à la fois d'équipements, de matériel et de personnels.

Aussi, elle souhaite connaître ses intentions pour garantir l'accès aux soins tant en milieu hospitalier que libéral sur le territoire de l'agglomération havraise.

## *Zone touristique internationale à Paris*

N° 0320 – Le 5 avril 2018 – **Mme Catherine Dumas** attire l'attention de **M. le ministre de l'économie et des finances** sur l'opportunité de créer une zone touristique internationale (ZTI) unique sur l'ensemble du territoire de la ville de Paris, capitale de la France.

Elle indique que la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Paris Île-de-France vient de publier une étude sur l'impact de la création des zones touristiques internationales dans la capitale, en application de la loi n° 2015990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Elle rappelle que les commerçants situés dans ces ZTI ont eu la possibilité d'ouvrir le dimanche et en soirée (jusqu'à minuit) toute l'année, en vertu d'accords signés avec les salariés, stipulant notamment les conditions de repos et les compensations au travail dominical et en soirée, ainsi que les charges induites par la garde d'enfants et les retours tardifs au domicile.

Elle l'informe qu'avec deux ans de recul, le résultat de l'étude, selon le président de la CCI Paris Île-de-France, est sans appel : l'ouverture des commerces le dimanche dans les zones touristiques internationales (ce qui représente 14 000 commerces soit 20 % de l'offre parisienne) est un succès. Le nombre de commerces de détail ouverts le dimanche a augmenté de 62 % dans l'ensemble des zones touristiques internationales de Paris entre septembre 2015, date de leur création et février 2017, malgré un contexte de forte diminution de la fréquentation touristique internationale à Paris en 2016.

Elle précise que d'après cette étude, le panier moyen, pour nombre de commerçants, a augmenté de 20 à 50 %, que la fréquentation de ces lieux est en hausse de 20 % et que l'ouverture dominicale a déjà permis aux grands magasins de la capitale (BHV, Printemps, Bon Marché, Galeries Lafayette) d'augmenter leur chiffre d'affaires d'environ 10 % et de créer plus de 1 000 emplois.

Elle souligne que Paris est une ville monde, en concurrence avec Londres, Berlin, Rome ou New-York et que l'ouverture des commerces le dimanche s'inscrit dans une tendance mondiale.

Elle note que Paris est déjà la première destination touristique mondiale, sans même attendre les grands événements qu'elle sera amenée à accueillir prochainement.

Elle conclut que le territoire de la ville de Paris répond donc intégralement aux critères cumulatifs du classement en ZTI (un rayonnement touristique international, une affluence de touristes étrangers, un important volume de ventes et une desserte adéquate par les transports).

Elle l'interroge donc sur l'opportunité de créer une zone touristique internationale unique sur l'ensemble du territoire de la ville de Paris, notamment pour éviter les effets de bord sur les baux commerciaux, inhérents au zonage.

*Pérennisation de la mission de surveillance  
des nageurs-sauveteurs  
des compagnies républicaines de sécurité*

N° 0321 – Le 5 avril 2018 – **Mme Nathalie Delattre** interroge **M. le ministre d'État, ministre de l'intérieur** sur la pérennisation de la mission de surveillance des nageurs-sauveteurs des compagnies républicaines de sécurité (NS-CRS). Depuis soixante ans, les nageurs-sauveteurs CRS sont affectés sur les plages du littoral français pour secourir les personnes en danger, réprimer les infractions commises ainsi que conseiller les élus locaux.

Mais, l'activité des NS-CRS ne cesse d'être réduite au minimum. Si en 2002, ils étaient 720 NS-CRS recensés par la direction générale de la police nationale (DGPN) pour une durée moyenne de trois mois sur les plages françaises, ils n'étaient plus que 297 agents pour deux mois d'été en 2017. Cette baisse d'effectifs semble s'inscrire dans une politique de recentrage de l'activité des CRS sur la sécurité publique. Or, suite à la vague d'attentats survenue en 2016 en France, les nageurs-sauveteurs CRS se sont vu doter d'un port d'armes. Car, en effet, en cas de problème sur les littoraux, ils sont les premiers représentants de l'ordre à pouvoir intervenir avant

l'arrivée des gendarmes. Les NS-CRS permettent ainsi de rassurer touristes et estivants compte tenu des attaques perpétrées sur des plages internationales ces dernières années. Dans ce contexte, il convient de rappeler la mission de sauvetage mais aussi la mission judiciaire remplie par les nageurs-sauveteurs, comme le révèle leur rapport d'activité : en 2017, les NS-CRS ont sauvé 1 662 vacanciers des eaux, prodigué des soins à près de 45 000 personnes, procédé à la prise en charge de près de 500 infractions de droit commun et effectué plus de 100 interventions de police générale.

C'est pourquoi, un député du Médoc a décidé de donner l'alerte suite à la décision de reporter l'affectation des nageurs-sauveteurs CRS pour la période estivale de 2018. La DGPN n'ayant toujours pas arrêté le volume d'effectifs de NS-CRS alloués sur les communes, le dossier aurait été soumis à l'arbitrage du ministère de l'intérieur.

Il apparaît alors nécessaire d'engager un plan pluriannuel d'affectation des agents nageurs-sauveteurs des CRS. En imposant une vision à long terme, ce plan pluriannuel d'affectations permettrait de respecter le calendrier des vacances scolaires et de pérenniser le service public rendu par les 297 NS-CRS mis à disposition par l'État pour les communes en ayant fait la demande.

Elle interpelle donc le ministre d'une part pour savoir si les 297 agents NS-CRS prévus en décembre 2017 seront reconduits auprès des 66 communes concernées pour la période estivale de 2018 et d'autre part, si la mise en place d'un plan d'affectation pluriannuel a pu être évaluée par son ministère.

*Charges d'état civil des communes  
disposant d'une maternité*

N° 0322 – Le 12 avril 2018 – **M. Didier Rambaud** attire l'attention de **M. le ministre d'État, ministre de l'intérieur**, sur l'insuffisance de la contribution financière aux charges de tenue de l'état civil prévue par l'article L. 2321-5 du code général des collectivités territoriales au bénéfice de la commune siège d'un établissement de santé. Cet article prévoit en effet que des communes dont les habitants ont accouché ou sont décédés dans un établissement situé hors du territoire communal contribuent aux charges de tenue de l'état civil de la commune siège dudit établissement en fonction de trois critères de seuil. Or, un de ces seuils pose aujourd'hui problème. En effet, pour être appelée à contribuer, une commune doit avoir sur une année un minimum de 1 % de ses habitants nés ou décédés dans l'établissement concerné. Deux ans après sa mise en œuvre, ce seuil apparaît trop haut et constitue un obstacle à une juste répartition, faisant échapper beaucoup de collectivités à ce qui devrait apparaître comme une légitime contribution. La commune siège continue à supporter une charge très largement supérieure à celle qu'elle devrait acquitter eu égard au nombre de ses propres habitants nés ou décédés dans l'établissement de santé. Il apparaît dès lors qu'une fixation de ce seuil à 0,1 % plutôt qu'à 1 % permettrait une répartition beaucoup plus équitable. Ainsi, il lui demande comment il entend répondre à cette requête de modification de l'article L. 2321-5 du code général des collectivités territoriales.