

PROPOSITION DE LOI

PRÉSERVER L'ACCÈS AUX PHARMACIES DANS LES COMMUNES RURALES

Première lecture



Alors que le nombre de pharmacies d'officine ne cesse de diminuer, le Gouvernement laisse inappliquées l'essentiel des dispositions législatives destinées à favoriser l'ouverture d'officines dans les territoires en étant dépourvus. La proposition de loi, réécrite par la commission, vise à permettre leur application directe en cas d'inaction persistante.



1. LA FRAGILISATION RAPIDE DU RÉSEAU OFFICINAL

A. UN RÉSEAU OFFICINAL HISTORIQUEMENT PERFORMANT

La France compte, au 1^{er} janvier 2023, **20 142 pharmacies d'officine** devant assurer la desserte en médicaments de l'ensemble du territoire.

La **qualité du maillage territorial** permis par ce réseau a longtemps été soulignée :

- la **densité de pharmacies d'officine française** est longtemps restée supérieure à la moyenne des pays développés : 32 officines pour 100 000 habitants en 2019 contre 28, en moyenne, dans les pays de l'OCDE ;

- les pharmacies d'officine sont **plus équitablement réparties sur le territoire national** que les autres professionnels de santé, grâce à une régulation ancienne des transferts, regroupements et créations d'officines.

Part des officines situées dans des communes de moins de 5 000 habitants



Les trois principaux critères conditionnant l'ouverture d'officines depuis 2018

1. Les **seuils géo-démographiques appréciés au niveau communal**. Une ouverture peut être autorisée :

- dans les communes de plus de 2 500 habitants, puis par tranche de 4 500 habitants supplémentaires ;

- dans les communes de moins de 2 500 habitants, lorsque la dernière officine présente a cessé définitivement son activité et desservait jusqu'alors une population au moins égale à ce seuil.

2. L'officine doit **permettre une desserte en médicaments optimale** : elle doit être accessible, disposer de locaux conformes et permettre l'approvisionnement d'une population résidente suffisante.

3. L'opération ne doit **pas compromettre l'approvisionnement nécessaire d'une population**.

B. UN MAILLAGE OFFICINAL EN AFFAIBLISSEMENT CONSTANT DEPUIS DIX ANS

Le **nombre de pharmacies d'officine diminue de manière constante** depuis dix ans : la France a perdu plus de 1 800 pharmacies d'officine entre 2012 et 2022, quand elle gagnait 3,7 % d'habitants. Il en résulte une baisse significative de la densité des officines : elle ne s'élève plus, en 2022, qu'à 30 pharmacies pour 100 000 habitants, contre 34 en 2012.

Nombre de pharmacies d'officine
en France (2012-2022)

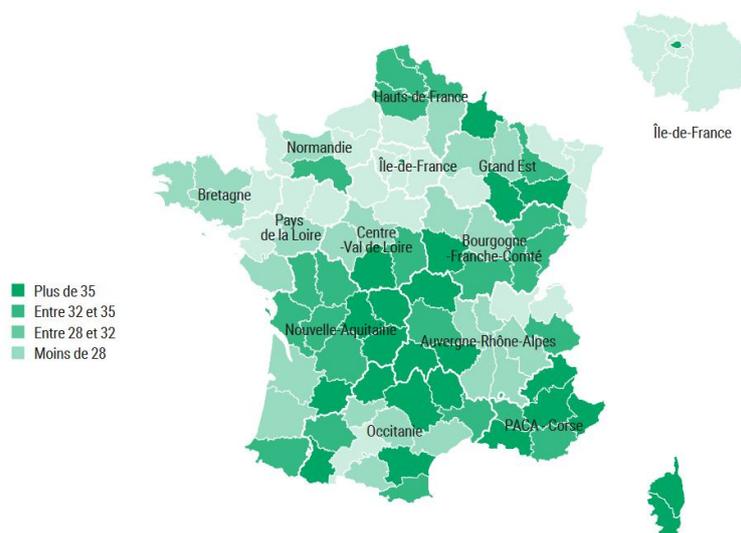


Nombre d'habitants en France
métropolitaine (2012-2022)



De plus, des **inégalités territoriales subsistent dans la répartition des pharmacies d'officine**. Les territoires les moins bien dotés voient leur accès à une pharmacie encore réduit par les fermetures constatées.

Nombre d'officines par département pour 100 000 habitants (1^{er} janvier 2022)



Source : Conseil national de l'ordre des pharmaciens, 2023.

2. DES MESURES LÉGISLATIVES ENTIÈREMENT INAPPLIQUÉES

Deux principaux dispositifs législatifs, destinés à **préserver l'approvisionnement en médicaments des territoires les moins bien dotés**, demeurent à ce jour inappliqués : les antennes d'officine et le dispositif dit « *territoires fragiles* ».

A. LES ANTENNES D'OFFICINE : DES DIFFICULTÉS JURIDIQUES RÉCEMMENT RÉSOLUES

Pour maintenir l'accès aux médicaments dans les communes à très faible population, la loi dite « *ASAP* » de décembre 2020 a **autorisé, à titre expérimental, la création d'une antenne d'officine** par un ou plusieurs pharmaciens titulaires d'une commune limitrophe lorsque :

- la dernière officine de la commune d'accueil a cessé son activité ;
- l'approvisionnement en médicaments et produits pharmaceutiques de la population y est compromis.

Plus de trois ans après la promulgation de la loi, **aucune antenne n'a encore été créée sur le fondement de cette expérimentation**. Des difficultés juridiques ont été mises en avant par la profession, que la récente loi visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels a cherché à résoudre.

Les représentants des pharmaciens, auditionnés par la rapporteure, ont indiqué que ces évolutions devraient permettre, désormais, une **application effective de l'expérimentation**.

Nombre d'antennes créées 3 ans après l'adoption du dispositif



B. LES TERRITOIRES FRAGILES : UN DÉCRET ATTENDU DEPUIS SIX ANS

Nombre de territoires fragiles identifiés 6 ans après l'adoption du dispositif



Une **ordonnance de janvier 2018 a prévu l'octroi d'aides et l'application de conditions d'ouverture assouplies** dans les territoires au sein desquels l'accès aux médicaments n'est pas assuré de manière satisfaisante, dits « *fragiles* ».

En application de ces dispositions, **il appartient au directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) de fixer la liste des territoires concernés**, dans des conditions définies par décret et permettant, notamment, de tenir compte des caractéristiques démographiques, sanitaires et sociales des populations, de l'offre pharmaceutique ainsi que, le cas échéant, des particularités géographiques du territoire.

Dans ces territoires, **l'ouverture d'une officine dans une commune de moins de 2 500 habitants est possible**

lorsque celle-ci est située dans un ensemble de communes contiguës dépourvues d'officine, sous deux conditions démographiques :

- l'une de ces communes recense au moins 2 000 habitants ;
- toutes ensemble rassemblent au moins 2 500 habitants.

Des aides spécifiques peuvent être accordées par l'ARS ou l'Assurance maladie aux officines situées dans ces territoires.

Plus de six ans après l'adoption de ce dispositif d'origine gouvernementale, **le décret nécessaire à son application n'a toujours pas été pris**.

3. LUTTER CONTRE L'APPARITION DE « DÉSERTS PHARMACEUTIQUES »

A. L'URGENCE DE FACILITER L'OUVERTURE ET LE MAINTIEN D'OFFICINES DANS LES TERRITOIRES LES PLUS EN DIFFICULTÉ

La commission a jugé indispensable de favoriser l'ouverture et le maintien des pharmacies d'officine dans les territoires les moins bien dotés. L'inaction du Gouvernement apparaît d'autant plus préjudiciable que le mouvement de raréfaction de l'offre officinale s'est accéléré ces dernières années et devrait se poursuivre :

- la part des titulaires d'officine de plus de 60 ans a presque doublé depuis dix ans ;
- des difficultés de recrutement dans les études de pharmacie sont constatées ces dernières années.

Les difficultés d'accès à une pharmacie d'officine sont d'autant plus problématiques que de **nouvelles missions, destinées à améliorer l'accès aux soins des patients, ont été confiées aux pharmaciens d'officine** ces dernières années en matière de réalisation de tests rapides d'orientation diagnostique (TROD), de prescription de vaccins ou d'accompagnement.

Les nouvelles missions confiées aux pharmaciens les positionnent en acteurs essentiels de l'accès aux soins.

B. L'INDISPENSABLE MISE EN APPLICATION RAPIDE DU DISPOSITIF « TERRITOIRES FRAGILES »

La commission a toutefois estimé qu'une modification des critères de droit commun d'ouverture des pharmacies d'officine, telle que portée par la proposition de loi déposée, risquerait de **déstabiliser inutilement le réseau existant**. En conséquence, elle a jugé préférable de recentrer le dispositif sur les territoires les plus en difficulté. Elle souhaite contraindre le Gouvernement à appliquer enfin les dispositions destinées, depuis 2018, à favoriser l'ouverture et le maintien d'officines dans les territoires fragiles et, en leur sein, dans les communes faiblement peuplées.

Dans cet objectif et à l'initiative de sa rapporteure, la commission a adopté un amendement réécrivant l'article unique de la proposition de loi pour **rendre les dispositions relatives aux territoires fragiles directement applicables au 1^{er} octobre 2024** dans le cas où le Gouvernement persisterait à attendre.

Réunie le mercredi 3 avril 2024 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a adopté la présente proposition de loi modifiée par un amendement de la rapporteure.



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Guylène Pantel
Sénatrice (RDSE) de la Lozère
Rapporteure

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-355.html>